



AECI
AGENCIA ESPAÑOLA DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo



Estudio

**Inversión en Niñez y Desarrollo Local:
Análisis y Propuestas**

San Salvador, Enero 2005

CONTENIDO

	PRESENTACIÓN	.....	1
	INTRODUCCIÓN	.....	4
1.	ANTECEDENTES	.....	6
2.	MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	.....	7
3.	INVERSIÓN SOCIAL O GASTO SOCIAL PÚBLICO BÁSICO	.....	10
	<i>3.1 Inversión Social en niñez y adolescencia en el marco de los derechos</i>	.....	<i>15</i>
	<i>3.2 Ejecución de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia -PNDINA</i>	.....	<i>23</i>
	<i>3.3 ¿Porqué invertir en niñez y adolescencia?</i>	.....	<i>24</i>
	<i>3.4 Visualizar la niñez y la adolescencia desde lo local</i>	.....	<i>26</i>
4	¿LENTO CRECIMIENTO O ESTANCAMIENTO ECONÓMICO 1999-2004?.....		28
5	SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	.....	30
6	LA POLÍTICA FISCAL	.....	34
	<i>6.1 Presupuesto General de la Nación</i>	.....	<i>36</i>
	<i>6.2 El Gasto Público Social Básico 2000-2004</i>	.....	<i>40</i>
	<i>6.3 La Niñez y la Adolescencia en el Presupuesto</i>	.....	<i>41</i>
7	INVERSIÓN SOCIAL EN LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES A NIVEL LOCAL.	.....	48
	<i>7.1 Los presupuestos municipales</i>	.....	<i>49</i>
	<i>7.2 El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador FODES</i>	.....	<i>50</i>
	<i>7.3 Niñez y adolescencia en los presupuestos municipales</i>	.....	<i>51</i>
8	CONCLUSIONES GENERALES	.....	68
9	PROPUESTAS PARA TRABAJAR EN INCREMENTOS DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.	.....	71
	BIBLIOGRAFÍA		

PRESENTACIÓN

La atención a la niñez y la adolescencia es base indispensable para construir democracia y ciudadanía en cualquier país y un eje fundamental para promover el desarrollo local, regional y nacional. Por ejemplo, ningún país ha conquistado altos niveles de desarrollo, sin haber alcanzado la cobertura universal de educación básica de calidad. Por eso, UNICEF en diferentes documentos afirma que “la educación básica para todos es la política más efectiva para lograr el desarrollo y disminuir la pobreza, la desigualdad y la exclusión”.

La atención a la niñez y la adolescencia no es un asunto de políticas compensatorias o de simple asistencia social. Es una consecuencia de la consagración del interés superior del niño y de la niña, que se debe traducir como un asunto primordial en el diseño de las políticas del Estado, sean éstas a nivel nacional, regional o local.

Y dado que no hay genuinas políticas de Estado o políticas públicas sin inversión, esto nos lleva directamente al tema de la inversión en la niñez y adolescencia. Como apunta Amartya Sen, “al considerarse la inversión en la niñez como una parte del proceso general del desarrollo, lograremos una comprensión más plena del amplio alcance y de la importancia crítica de invertir en la infancia”¹. La inversión en la infancia es más rentable que cualquier otra inversión pública o privada, y es indispensable para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Sin embargo, cuando estudiamos la situación de la niñez y adolescencia en El Salvador, nos encontramos con una realidad lacerante, que ofrece a la mayoría de niños, niñas y adolescentes, que constituyen casi la mitad de la población, condiciones de pobreza, exclusión y violencia. En El Salvador, “el 51% - o sea 1.5 millones – de los pobres son niños, niñas y adolescentes. Por eso, UNICEF ha señalado que en el caso de El Salvador, las condiciones de pobreza del sector tienden a manifestarse en fenómenos de gran envergadura social, indicando como las más importantes: el creciente número de jóvenes que no estudian ni trabajan; el apareamiento y expansión de las pandillas juveniles o maras; el trabajo infantil, la prostitución comercial infantil y la drogadicción. Todos éstos son problemas íntimamente relacionados a la precariedad socioeconómica de los hogares, que limitan las posibilidades de desarrollo de la niñez”².

Esta realidad revela, sin duda, un importante descuido en las políticas públicas y la inversión, que puede ser en gran parte – como señala Amartya Sen –, “resultado de una visión limitada sobre la calidad e implicaciones de la niñez. En efecto, la calidad de la niñez tiene importancia no sólo para lo que pase en la niñez sino también para la vida futura. Las inversiones para la infancia “son importantes por su propio derecho debido a que ellas abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental y físico, y productividad” como lo señala Enrique Iglesias, el Presidente del Banco Interamericano de

¹ “Carta del Presidente”, en *Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood* (Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia) BID, marzo de 1999.

² Enríquez, Alberto y Faria, Angela: “Niñez y Adolescencia, primeros pasos en la construcción de políticas municipales”. Cuadernos de Análisis y Propuestas. FUNDE. S. S El Salvador. Diciembre 2000. Pág. 16 y 17.

Desarrollo, quien añade que “las inversiones apropiadas pueden llevarnos lejos para minimizar, y aun prevenir, una serie de otros problemas económicos y sociales, que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social”³.

El futuro de nuestro país no podrá ser mejor que el presente de su niñez; por lo tanto si no somos capaces de atender sus necesidades básicas, aseguraremos la hipoteca de su futuro y el futuro de nuestro país. En este marco, la FUNDE considera urgente no sólo examinar la necesidad de políticas públicas, marco legal e inversión en la niñez, sino también hacerlo en una forma adecuada, es decir, en una perspectiva en que la niñez y adolescencia deberán convertirse en agentes fundamentales para todo proceso de desarrollo, sea que lo consideremos de cara al futuro o sea por la importancia presente que tienen dentro del funcionamiento de la sociedad.

Este horizonte hacia el desarrollo, nos permitirá ver el tema de la inversión en la niñez en una perspectiva amplia, y también algunos elementos en la relación entre la niñez y la edad adulta, que tienen que ser considerados más plenamente para lograr políticas adecuadas orientadas hacia este tema complejo. Es importante “ver las diversidades involucradas, incluyendo nuestro interés en la supervivencia y calidad de vida de los niños, por un lado, y el impacto directo así como indirecto de la niñez sobre las capacidades de los adultos para tener vidas dignas”⁴.

En nuestro país, la niñez y la adolescencia necesitan, tanto solución a sus necesidades básicas, como oportunidades, espacios y mecanismos para participar en la construcción de la democracia y el desarrollo.

Aquí es, justamente donde aparecen los espacios locales, los espacios municipales y micro regionales, los procesos de desarrollo local como lugares privilegiados para ir caminando hacia convertir en realidad lo anterior.

Por ello, el “II Encuentro Centroamericano invertir en la niñez y adolescencia para fortalecer el desarrollo local”, celebrado en Tegucigalpa, Honduras, el 2 y 3 de Diciembre del 2004, acordó promover el incremento de la “Inversión en la Niñez”, entendiendo por inversión no solo la cantidad monetaria, si no la calidad de atención integral y de valorización personal. Acordó asimismo:

* Promover la “Transparencia y Rendición de Cuentas” por parte de los gobiernos municipales, capacitando a niños, niñas, adolescentes y jóvenes para que puedan participar, conjuntamente con la sociedad civil adulta en la contraloría de la inversión pública.

* Habilitar canales de participación para la niñez y la adolescencia, en la propuesta y definición del uso de la partida presupuestaria para la niñez que las Municipalidades aprueben anualmente.

³ Sen, Amartya: “Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo”. Conferencia BID.

⁴ Ibid

Es en este marco que la FUNDE, con apoyo y acompañamiento de Ayuda en Acción de España y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), ha venido impulsando un esfuerzo que combina tres ejes: la facilitación y asesoría de procesos municipales de desarrollo local con participación de niños, niñas y adolescentes en los municipios de Tecoluca, Soyapango, San Antonio del Monte y Jiquilisco, el diseño de un Curso Especializado en desarrollo local para contribuir a formar un liderazgo juvenil en este campo y este estudio, como primer paso y base para estructurar una propuesta que lleve a incrementar la inversión nacional y local en la niñez y adolescencia de manera que se conviertan en sujetos del desarrollo local y nacional.

El estudio que hoy presentamos, parte de constatar que la importancia de los espacios y esfuerzos locales es fundamental, pero que no se pueden desarrollar con éxito de manera aislada y al margen de políticas y esfuerzos nacionales. La inversión en la niñez y adolescencia en un marco de desarrollo debe, por tanto, abordarse con sentido de país y de manera integral. Por ello, elevar la inversión en lo local no es solamente una responsabilidad de los gobiernos municipales, sino también del gobierno central y es un esfuerzo en que deben involucrarse la sociedad civil y el sector empresarial y deben participar como protagonistas los niños, niñas y adolescentes.

Con el presente estudio pretendemos contribuir a que todos los sectores de la sociedad y gobernantes tanto nacionales como locales, reconozcan que si no elevamos la inversión en la niñez y adolescencia, a nivel local y nacional, el país no avanzará o lo hará de manera extremadamente limitada. Que caigan en la cuenta que garantizar los derechos de la niñez es garantizar el desarrollo nacional y local. Que tanta pobreza, ignorancia, violencia e inseguridad que hoy vivimos es el claro resultado de no haber invertido a tiempo, y con equidad.

Se trata de que se asuma en nuestro país el COMPROMISO que la Convención por los Derechos del Niño establece en su Artículo 4, es decir, que “en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar esos derechos hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

En base a lo anterior, iniciamos con este trabajo, la exploración de algunas pistas y rutas posibles y concretas para incrementar de manera progresiva, pero firme, la inversión en la niñez y la adolescencia para hacer posible que en el marco de los espacios municipales y micro regionales y de los procesos de desarrollo local vayan construyéndose y participando como ciudadanos y ciudadanas.

Queremos agradecer a todas aquellas personas, alcaldes y alcaldesas, funcionarios municipales, organizaciones e instituciones que han contribuido a realizar el presente trabajo y esperamos que sea un estímulo y un aporte a caminar hacia nuevas y mejores formas de inversión local y nacional en la niñez y adolescencia en El Salvador.

Alberto Enríquez Villacorta
Director de Desarrollo Regional/Local
FUNDE

INTRODUCCIÓN

Para cualquier país y gobierno lo más importante deberían ser los niños, las niñas y los adolescentes, porque su bienestar y progreso son la única garantía del desarrollo individual y colectivo para el mediano y largo plazo. Este desarrollo se determina por las oportunidades que se tienen en el inicio de la vida, por lo tanto está sumamente vinculado a las capacidades que se han generado a partir de un proceso de formación y de las condiciones favorables para cubrir sus necesidades básicas.

El presente estudio analiza la importancia que tienen la niñez y la adolescencia para el Gobierno Central y para once gobiernos municipales, a partir de sistematizar y analizar la inversión que se hace en este sector de la población. En otras palabras, se estudia como se concretizan financieramente las buenas intenciones, las políticas públicas del sector, los compromisos internacionales y las leyes a favor de la niñez.

Esta tarea no ha sido fácil, porque no se cuenta a nivel público y privado con información detallada y accesible, ni con herramientas metodológicas claras, que permitan visualizar la situación actual y las tendencias históricas sobre la situación de la niñez y de la adolescencia. En el fondo esto es parte de la falta de importancia que se le da al tema en el país.

Para realizar la investigación, se ha utilizado como herramienta teórica el concepto de Gasto Público Social o Inversión Social porque permite introducirse en la política fiscal y los presupuestos nacionales y locales; combina e integra la política social con la política económica y porque su concreción tiene un impacto significativo en el desarrollo de la niñez y la juventud.

El análisis comparativo del Gasto Público Social en los países de América Latina va descubrir el nivel caótico en que se encuentra El Salvador y su población. Para encontrar las causas, se analizará la política fiscal del último periodo, como marco general de los presupuestos nacionales para el periodo de estudio del 2000 al 2004.

Se seleccionó este quinquenio de estudio, porque las características sociales y económicas, que aparecieron en la última etapa de la década de los noventa, se volvieron permanentes y en este sentido estructurales. No es el objetivo del estudio determinar esas características estructurales, pero sí se quiere identificar los efectos en lo social y especialmente en los niños, las niñas y los adolescentes. La realidad es que El Salvador padece un estancamiento económico y los avances a nivel social se han detenido.

La crisis fiscal tiene repercusiones muy grandes en las posibilidades del estado de priorizar la atención a la niñez y adolescencia, solventarla implica un esfuerzo de nación que tiene en la base una nueva forma de hacer la política tributaria. Necesariamente ésta debe aterrizar en un modelo de discusión y concertación a nivel nacional que permita tener un Estado financieramente más fuerte.

Solo sobre esta base es posible diseñar e implementar la necesaria descentralización y desconcentración que permita incrementar la inversión social en niñez y adolescencia desde el gobierno central hacia lo local o municipal.

El estudio de la inversión en niñez y adolescencia a nivel local, implicó el análisis de los presupuestos de once gobiernos municipales. Los presupuestos municipales estudiados reflejan que existen esfuerzos de inversión en niñez y adolescencia y que éstos generalmente son complemento de las obligaciones del gobierno central con este sector de la población, pero dada la precaria situación financiera de las municipalidades, lo que invierten depende casi en su totalidad de las transferencias del nivel central de gobierno.

Con estos antecedentes y en este marco de acción de graves problemas a nivel nacional y crecientes desafíos fiscales para la gestión financiera del gobierno y con municipalidades que tienen muy pocas posibilidades de gestiones presupuestarias autónomas; hacer propuestas para el incremento de la inversión en niñez y adolescencia es una tarea compleja, poco fácil y en cierto sentido arriesgada.

Sin embargo, las experiencias regionales y algunas pocas en el país permiten visualizar algunos caminos o rutas de acción a seguir en El Salvador. Por supuesto, todo esto pasa por reformas estructurales importantes, campañas de sensibilización sobre la importancia de la niñez y la unificación de plataformas de acción política entre sociedad civil y autoridades locales.

Hay mucho que estudiar sobre esta temática y este trabajo apenas ordena algunos puntos para profundizarse en otras investigaciones. Por otra parte y complementando el estudio, si este sirve para lograr una discusión y mayor compromiso de las autoridades nacionales y locales con la niñez y la adolescencia, se habría logrado el objetivo central del esfuerzo investigativo.

1. ANTECEDENTES.

La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta como principal desafío la erradicación de la pobreza en la que se encuentran amplios sectores de la población, afectando a los segmentos más vulnerables de la sociedad, entre los cuales, por supuesto, se destacan los niños, niñas y adolescentes.

América Latina ha vivido diferentes momentos en las últimas décadas que han marcado gran parte de su historia reciente. La llamada década perdida de los años 80', significó un momento en donde las democracias comenzaban a aparecer en el horizonte, pero en términos económicos es catalogada como diez años de decrecimiento o estancamiento económico. Prevalcieron los enfoques ideológico-políticos que partían de determinar como eje central de la economía y la sociedad la libertad de mercado, lo cual, se suponía, permitiría el crecimiento económico y sobre la base de este crecimiento económico se lograría el desarrollo de nuestros países. El marco del desaparecimiento de la bipolaridad permitió enfocar hacia una planificación que privilegiaba el mercado, y en este sentido había que centrarse en el crecimiento económico sobre la base de perfeccionar el mercado y adelgazar el Estado a su mínima expresión. (*Consenso de Washington*).

En efecto, los países de la región fueron sometidos a las diferentes oleadas de los Programas de Estabilización Económica y posteriormente a los Programas de Ajuste Estructural, apadrinados por las Instituciones Financieras Internacionales. (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional). La realidad demostró que estos programas nunca lograron el tan esperado crecimiento económico y donde lo hicieron, ha sido sobre la base de incrementar las desigualdades y por ende la pobreza estructural. El rebalse del crecimiento, que crearía el desarrollo de los países no ha llegado aún.

Por supuesto, El Salvador no es la excepción en este marco regional, pero además la realidad económica, social y política del país se complicó con una guerra civil que terminó en una negociación política y más recientemente por los efectos y secuelas de dos terremotos.

En términos económicos, haciendo una mirada retrospectiva de los últimos quince años, se puede concluir que en el país se han vivido dos etapas que tienen características y señales totalmente diferentes. Una primera etapa marcada por el optimismo de la posguerra y la reconstrucción, que implicó la posibilidad de un pequeño repunte en el crecimiento económico (producto más de la puesta en marcha de la planta productiva subutilizada en el conflicto) y otra etapa de franco estancamiento, de un modelo que privilegia los servicios y el dinero especulativo, con visos de convertirse en crisis a nivel económico y social.

En estas dos etapas se tuvo el acompañamiento de una política económica que partió del Consenso de Washington y que afectó a los sectores más pobres de forma negativa y fue positivo para ciertos sectores del gran capital, principalmente el financiero.

Actualmente, El Salvador es más desigual que antes, a pesar de haber tenido un no despreciable crecimiento económico desde el 1991 a 1996 y además, cuenta con una de las mayores deudas sociales en América Latina.

Esta desigualdad y deuda social impactan con mayor fuerza en el sector más vulnerable de la población: la niñez y adolescencia del país. En términos porcentuales se está hablando de más del 40% de la población⁵ que oscila en edades hasta los 18 años y que debería ser sujeta a políticas especiales por parte del Estado salvadoreño, ya que existen obligaciones del estado con este sector de la población, que aparecen en la Constitución Política de El Salvador, así como en el marco internacional.

Este marco de obligatoriedad del estado debería ser complementado con la definición de una política pública a favor de la niñez y la adolescencia. Algunos intentos de definición se dieron en el quinquenio presidencial anterior al crear el Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia y formular la Política Nacional de Desarrollo Integral para la Niñez y la Adolescencia (PNDINA). Una política con poca aplicabilidad en la medida que no tiene el cuerpo jurídico necesario al no aprobarse hasta hoy la propuesta del Código de la Niñez y la Adolescencia, que entre sus partes fundamentales crea un sistema de protección de la niñez y adolescencia a nivel nacional.

La otra parte fundamental para asegurar el cumplimiento de la PNDINA, así como de las metas comprometidas en los foros internacionales, es el esfuerzo financiero para cubrir los costos de ejecución de esas políticas. El cumplimiento de esas metas exige la creciente coordinación y concertación entre la sociedad civil, organismos gubernamentales y no gubernamentales, con las municipalidades, entre los poderes del estado y con los organismos internacionales.

La misma PNDINA plantea que para su ejecución es necesaria la descentralización de la política, esto implica que esta descentralización debe ir acompañada de un nuevo modelo de inversión social desde lo local, destinado a la población infantil.

Una economía en estancamiento y con mayor desigualdad, un marco jurídico nacional e internacional sin ejecución y una política sin aplicabilidad y con una necesidad de reflejarse e implementarse en lo local, a través de una inversión descentralizada, son los antecedentes más inmediatos del presente estudio.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO DEL ESTUDIO.

Un análisis de la inversión en niñez y adolescencia, debe estudiar cómo se refleja la prioridad de este sector poblacional en la definición de las políticas económicas y sociales y también, en la concreción de esas políticas en presupuestos de gastos y de inversión del Estado.

⁵ UNICEF. Indicadores Básicos para El Salvador para el año del 2003. Según esa fuente la población en el año 2003 para El Salvador era de 6, 515,000 habitantes y los menores de 18 años 2, 816,000.

En este sentido, es ineludible relacionar la política social con la política económica, fiscal y presupuestaria. Para el caso, es necesario entonces una política económica que genere empleos y eleve los niveles salariales y por otra parte una política fiscal que apoye el presupuesto social y que contribuya a disminuir las disparidades para fortalecer la política social. Solo en este marco de políticas se pueden dar pasos firmes hacia el bienestar de la infancia y adolescencia.

Desde un enfoque de los derechos humanos, una política social concebida como un proceso de desarrollo permite una visión más integral, desde la cual las asignaciones presupuestarias tienen un enfoque estructural y no una forma compensatoria y focalizada a una coyuntura. La política social tiene en el fondo una causa estructural de marginación, desigualdad y de pobreza.⁶

Desde un punto de vista pragmático, la combinación entre políticas económicas y sociales debería asegurar que las segundas promuevan los mejores niveles de vida para una plena incorporación de la población al esfuerzo productivo nacional, de una forma que mediante su creciente calificación y destreza tenga una mayor disposición aportando mayor valor a ese esfuerzo. A cambio recibirán una mejor remuneración que elevara su productividad, su calidad de vida. Y por otro lado, el mercado debe ser capaz de incorporar los costos y beneficios del desarrollo social, de manera que las decisiones de consumo e inversión las tome en cuenta.

Tanto los mercados como la política económica deben lograr que las empresas compitan sobre la base de la productividad del ser humano, esta productividad requiere mayor inversión social en educación, salud, vivienda, diversión y por ende en niñez. El objetivo debe ser que la percepción de que nuestra competitividad es la mano de obra barata, sea totalmente borrada de la política económica y social y que en este sentido tenemos que erradicar la percepción de seguir “lucrándose de la reproducción de la pobreza”.⁷

Esta productividad, vista desde el ángulo de la política fiscal, significa lo que se ha llamado el Gasto Público Social o GPS, que se entiende como el gasto en educación, salud, nutrición, previsión y asistencia social, vivienda, agua y saneamiento y que debe jugar el papel fundamental de reducir la pobreza, disminuir la desigualdad y en el marco de los derechos económicos y sociales la satisfacción de las necesidades básicas. En el fondo es el sinónimo de Inversión Social, con la diferencia que en la medida que se conceptualice como Inversión deberá ir cambiando el sentido y la intención del gasto público. En el estudio nos referiremos a las dos formas aunque creemos que debe enfatizarse como inversión social, para enfocarlo públicamente desde una perspectiva de beneficios a futuro para la sociedad.

⁶ Salamanca, Laura. “Niñez y Presupuesto” documento borrador inédito. FUNDE. 2000

⁷ Garnier, Leonardo. “Inversión Social: el costo de las oportunidades perdidas.” UNICEF. Noviembre del 2004. Presentación en power point.

Metodológicamente, realizar el estudio sobre la Inversión Social en Niñez y Adolescencia o el Gasto Público Social, a nivel nacional y local, resulta complicado en la medida que no existen estadísticas sectorizadas, tanto a nivel global como en términos de los instrumentos presupuestarios a nivel local y nacional. Esta ausencia refleja la poca importancia que se le da a la infancia y adolescencia en el país. Este mismo problema se ha resuelto en otros países de América Latina, como es el caso de Argentina, con el establecimiento de un decreto oficial de que todos los datos e información deben generar datos estadísticos sectorizados hacia la infancia y adolescencia.⁸

Un estudio más completo debería profundizar la inversión por lo menos en tres grandes rubros. En primer lugar, lo referido a la satisfacción de las necesidades básicas de los adolescentes, niñas y niños a través de la prestación de los servicios básicos como la educación (la inicial, primaria, y secundaria). También un análisis de los servicios prestados en salud tanto nivel materno como infantil y juvenil; y dado los índices cada vez más elevados de VIH-SIDA, el trabajo de prevención, por último todo lo relacionado al agua y saneamiento. Un segundo grupo de conceptos a analizar es lo relacionado a los programas correctivos a los efectos perversos de las políticas económicas, los efectos de la desigualdad en los ingresos y la falta de políticas específicas al sector. En este sentido estarían los programas de reducción de la pobreza, los programas de reducción de la mortalidad infantil y materna y los relacionados a evitar los abusos, la violencia y la explotación y la discriminación en contra de la niñez. Y por último están los proyectos y programas que tienen que ver con la prevención como los de la emergencia, el sistema de justicia penal y la prevención de riesgos.

Para esta investigación se estudiará solamente el primer grupo de conceptos, los relacionados a la satisfacción de las necesidades básicas a partir de la inversión social del estado en Educación y Salud a nivel nacional. Y en el caso local también nos referiremos a la recreación. En este sentido, se estará hablando de Gasto Público Social Básico, para diferenciarlo del GPS en general.

Para descubrir este Gasto Público Social Básico a nivel nacional y local, se analizaron los presupuestos nacionales del quinquenio 2000-2004 en la versión de presupuestos aprobados, porque interesa visualizar la intención de la política pública. Lo mismo se intentó hacer para 11 municipalidades, sin embargo la información fue bastante incompleta y heterogénea.

En el presupuesto nacional se estudiaron las tendencias porcentuales e históricas de las partidas referidas al Ministerio de Educación, esencialmente lo referente a la educación parvularia, básica y media. Las del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en lo que respecta a Atención Integral en Salud y Saneamiento Ambiental y las transferencias a los Hospitales Públicos especialmente el Hospital Bloom.

⁸ En mayo del 2004 el Ministerio de Economía de Argentina y UNICEF firmaron un convenio para analizar la inversión en la infancia. El objetivo del acuerdo procura establecer por primera vez en Argentina una metodología de seguimiento, control, y análisis conjunto de la inversión social para niñez y adolescencia haciendo más efectiva la asignación de los recursos.

Para finalizar esta parte se visualiza la importancia que el Gobierno dio, en este periodo, al Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM) o Instituto Salvadoreño para la Niñez y Adolescencia (ISNA) y a la partida de la Secretaría Nacional de la Familia que se conceptualiza como ayuda alimentaria.

A nivel local, se analizaron las partidas presupuestarias a partir de tres grandes rubros. En primer lugar lo que las alcaldías gastan en Educación Formal y Vocacional, que generalmente son inversiones en la construcción de aulas o escuelas, el pago de profesores, las ayudas directas a las escuelas y las becas para estudiantes de escasos recursos. En segundo lugar lo concerniente a Salud, Agua y Saneamiento, referido a los proyectos de agua y alcantarillados, campañas de salud y medio ambiente, pago de promotores de salud, ayudas a las clínicas locales y a la nutrición infantil. Por último lo referido a Cultura, Diversión y Entretenimiento, los cuales adquieren cada vez mayor inversión y se refieren a la construcción de canchas, polideportivos, centros recreativos, parques, etc.

La Inversión Social o GPSB en niñez y adolescencia tiene un antecedente sine qua non que es la política fiscal de la nación. Tanto a nivel nacional como a nivel municipal se depende, hasta hoy, de qué tan fuerte esté financieramente el Estado salvadoreño.

En este marco, y a partir del análisis de los esfuerzos que se están realizando por el desarrollo de la niñez y adolescencia tanto a nivel nacional como local, se proponen algunas alternativas generales para visualizar un presente y un futuro mejor para los niños, las niñas y adolescentes de El Salvador.

3. INVERSIÓN SOCIAL O GASTO SOCIAL BÁSICO.

América Latina se distingue negativamente por el nivel de desigualdad en su población, producto del nivel de concentración del ingreso. Esto se traduce en una de las principales causas de la pobreza e indigencia.

En estos países se promulgó (Consenso de Washington) que la desigualdad y por ende la pobreza eran necesarias para el despegue de la economía, la cual en cierto momento de su crecimiento sería capaz de rebalsar sus beneficios y lograría el desarrollo social y la disminución de la pobreza. Esta misma lógica llevaba la argumentación que era necesario mantener bajos los salarios para atraer inversiones intensivas en mano de obra, de manera que crecieran el empleo y después los salarios. En El Salvador, es fácil encontrar este tipo de argumentación principalmente en la inversión en la maquila, donde los trabajadores y trabajadoras, en su mayoría mujeres, no deben pelear sus derechos porque esto tendrá repercusiones en la huida de la inversión hacia otros países. En cierta medida se ha dicho que para reducir la desigualdad, primero se tiene que aumentar la desigualdad.⁹

⁹ Garnier, Leonardo. Op. Cit.

La realidad demuestra que aquellos países en los que prevalecen los bajos salarios y un acceso irrestricto a los recursos naturales, tenderán a permanecer pobres, dado que atraen aquellas inversiones cuya rentabilidad depende, precisamente de la reproducción de esa pobreza. El resultado es que las exportaciones tienden a ser dominadas por productos intensivos en trabajo, con muy baja productividad y con salarios bajos. Estas son las ventajas competitivas de la pobreza, este es el escenario del crecimiento vía pobreza. La lógica del esquema está basada en que es el mercado el que posteriormente podrá corregir estas desigualdades y esto no deja de ser un mecanismo perverso de solución de los principales problemas de estos países.

Se esperaría que las familias que viven en la pobreza, con falta de ingresos y que no satisfacen las necesidades básicas fundamentales, fueran apoyadas con la inversión social del Estado. A esta inversión social se le llama Gasto Público Social (GPS), como ya se dijo anteriormente, y se entiende como el gasto en educación, salud, nutrición, previsión y asistencia social, vivienda, agua y saneamiento y que juega el papel de reducir la pobreza y disminuir la desigualdad.

El Gasto Público Social en América Latina ha tenido diferentes momentos, en la década de los ochenta, la caída drástica de la actividad económica (decrecimiento del PIB) fue acompañada de una caída más drástica de la inversión social o del GPS. En este sentido los hogares pobres vivieron un doble efecto, por una parte sus ingresos familiares cayeron por la falta de empleo formal y de los salarios, por otra parte por las menores transferencias recibidas en términos de servicios público y de subsidios.¹⁰

En la década de los noventa en casi todos los países se recuperaron los niveles del gasto social e incluso se superaron. Estos niveles de recuperación fueron parte de la recuperación económica y una política deliberada de revalorar la política social en función de la reducción de la pobreza. En la región de América Latina, el gasto social pasó de un poco más de 13% del PIB a principios de la década de 1990, al 16% a finales de la misma. Este aumento refleja la creciente participación del gasto social dentro del gasto público total. En dólares por habitantes se avanzó de 520 dólares a 700 dólares como promedio de América Latina.

Lo anterior se refleja en los siguientes cuadros en la que se incluyen sólo los países de Centroamérica y Argentina y Uruguay, para comparar los extremos en relación a Centroamérica. Está calculada de forma bianual en los diez años de la década de los noventa.

¹⁰ CEPAL-UNICEF. "La Pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de Infancia". Documento preparado por la CEPAL y el UNICEF para la XI Conferencia de Esposa de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. México DF 25 al 27 de septiembre del 2002.

Cuadro No. 1
Gasto Público Social por habitante en dólares
América Latina
1990-1999¹¹

	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99
América Latina	521	560	633	654	698
Costa Rica	476	495	536	568	622
El Salvador	35	39	60	70	82
Guatemala	52	65	66	69	107
Honduras	60	67	59	56	57
Nicaragua	48	44	52	47	57
Argentina	1,211	1,447	1,583	1,576	1,687
Uruguay	888	1,095	1,248	1,358	1,539

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL-UNICEF.

Como se puede observar en el Cuadro No. 1, el gasto público social per cápita de El Salvador, representa apenas el 11% de la media de América Latina y si lo comparamos con Argentina y Uruguay las diferencias son mayores. Un análisis comparativo entre los países de Centroamérica, permite ver las diferencias de todos los países con respecto a Costa Rica, el único que está muy cerca de la media de América Latina.

¹¹ CEPAL-UNICEF Ibid. Datos resumidos.

Los datos significan que mientras Costa Rica invirtió en cada ciudadano o ciudadana y por supuesto niña o niño \$ 622 dólares en 1998/99, para su educación, su salud, alimentación, vivienda; en El Salvador apenas se invirtieron \$ 82 dólares en ese mismo período.

Para una visión economicista que absolutiza la libertad del mercado, este cuadro no tiene sentido y valor, porque esta inversión debería estar generada por el crecimiento de la riqueza y la economía, y esto permitiría al Estado tener mayores ingresos para invertir en su población. Este argumento se cae en la medida que los países de Centroamérica tienen economías similares a Costa Rica, pero además la lógica tiene que ver más con las prioridades de la política pública como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 2
Gasto Público Social como porcentaje del Producto Interno Bruto.
América Latina. 1990-1999

	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99
América Latina	13.3	13.9	15.4	15.3	16.1
Costa Rica	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador	3.1	3.2	3.3	3.8	4.3
Guatemala	3.4	4.1	4.1	4.2	6.2
Honduras	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
Nicaragua	10.8	10.6	12.6	11.0	12.7
Argentina	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
Uruguay	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL-UNICEF.

Como puede verse en el Cuadro No. 2, El Salvador ocupa el último lugar, entre los países presentados, en lo que invierte en su población con relación al PIB. Esto significa que a pesar de tener una economía relativamente más grande que las de Honduras y Nicaragua, se invierte menos en la población. Por otra parte, si se analiza en términos del crecimiento anual, esto no se refleja, pues de 1991 a 1996 la economía del país tuvo crecimientos promedios mayores al 6% y el porcentaje de inversión en los salvadoreños y salvadoreñas, niños y niñas, no paso del 3%.

El estudio de la CEPAL y UNICEF¹² anteriormente citado, plantea de forma alarmante que “pocas economías en el mundo muestran una proporción menor del gasto social sobre su PIB que los países centroamericanos” y dentro de ellos El Salvador se “destaca” por ocupar el último lugar. Sólo en América Latina las disparidades entre países son de una relación 30 a 1 y da cuenta de la gravedad para el país. Esto tiene un reflejo en las aseveraciones que en El Salvador en las últimas dos décadas se ha incrementado la desigualdad y la brecha entre sus ciudadanos, y uno de los objetivos del GPS es, precisamente, disminuir las desigualdades.

El efecto en los niños y las niñas es directo en la medida que este Gasto Público Social representa un porcentaje elevado del ingreso no monetario de las familias pobres en el país y porque más del 40% de la población es niña, niño o adolescente.

Por otra parte, la historia de América Latina demuestra que existe una reacción directa entre crisis económica y Gasto Público Social. Esta región se caracteriza por tener un gasto social *procíclico*, que significa que en la medida en que aumenta la crisis económica o las contracciones de la economía, la inversión social disminuye. Más adelante se estudiará, para el caso salvadoreño, que ha pasado en el último quinquenio, en el existe un estancamiento del crecimiento económico.

El nivel cuantitativo de inversión social que se le asigna a programas de niñez y adolescencia, debe considerar también la calidad en el servicio que se presta, esto tiene que ver con el tipo de los recursos con que se proporciona el servicio y que directamente impactan al beneficiario del mismo. Así por ejemplo, una mejor educación en los niños y niñas, tiene que ver con maestros más capacitados, capacitados y con mejores materiales utilizados.

Otro aspecto importante es el relacionado a la equidad del gasto. En sociedades desiguales como la latinoamericana, éste es un factor de importancia estratégica. En este sentido, la inversión social debería jugar un papel importante en la disminución de esas desigualdades relacionado a diferentes sectores poblacionales, desarrollo en diferentes áreas geográficas y aspectos genéricos.

Por último, un factor que adquiere mayor relevancia en la medida que las democracias se consolidan, es la forma en que se decide la inversión social. No es lo mismo la asignación a través de procesos de planificación centralizados que la inversión que parte de procesos

¹² CEPAL-UNICEF Op cit pag 28.

de participación de los sectores afectados, donde el rol de estos es de sujetos históricos y no solamente de receptores de ayuda. Este factor tiene que ver con la necesidad de una verdadera descentralización del estado y que los gobiernos locales sean capaces de involucrar a su población a nivel de planificación y la definición de sus presupuestos.

Un análisis de CEPAL y PNUD ¹³ muestra que existe una relación inversa entre el nivel del gasto social y pobreza en América Latina. Los países con menor GPS presentan altos niveles de pobreza y a la inversa, los países con mayores GPS tienen menores niveles de pobreza. En el caso de El Salvador, como se reflejaba anteriormente, los números hablan por sí solos del nivel de precariedad en el Gasto Público Social o Inversión Social, comparado con otros países de América Latina. Esto significa que teniendo una mayor posibilidad de invertir en la población, se invierte menos, y da una magnitud de cual es el compromiso de nuestros gobernantes con su población y por ende con la niñez y la adolescencia.

En realidad hay una correlación entre el aumento del GPS y el PIB per cápita. La lógica debería ser que aumentos en el PIB per cápita o del crecimiento económico deberían reflejar aumentos en la inversión social o en el GPS. También implicaría que en época de recesión o de bajo crecimiento de la economía este afectaría al GPS. La realidad en El Salvador no ha sido esa, ya que la relación directa entre crecimiento económico o del Producto Interno Bruto por habitante, no se ha reflejado en incremento en la Inversión Social. Esto se observa claramente al tener el último lugar en América Latina con solamente 4.3% de Gasto Público Social en relación al PIB.

Al analizar el GPS o Inversión Social, se está planteando a nivel general, cual ha sido la inversión en niñez y adolescencia. Al no existir estadísticas detalladas es muy difícil hacer un análisis específico.

3.1. Inversión Social en Niñez y Adolescencia en el marco de los derechos.

El enfoque de derechos en el marco del desarrollo está inspirado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y es esencialmente un enfoque de justicia, de solidaridad y de corresponsabilidad social. En esta perspectiva, garantizar los derechos de la niñez y adolescencia es el mejor camino para un desarrollo y crecimiento sin pobreza¹⁴.

El documento por excelencia a nivel internacional que visualiza los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes es la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención fue adoptada y abierta para su ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

¹³ Ganuza, E. A. León y P. Sauma. Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva 20/20. CEPAL/PNUD.

¹⁴ Salamanca, Laura. Op. cit

Esta contiene un conjunto de obligaciones a favor de la infancia que coloca a los derechos de las niñas y niños en primera línea de la lucha por los derechos humanos. La Convención ha sido ratificada por todos los países del mundo, con excepción de Estados Unidos y Somalia.

Los derechos fundamentales reconocidos por la Convención se agrupan en cuatro grandes categorías:

- a) Derecho a la Supervivencia, que incluye el derecho a la vida, la salud, a un nivel de vida adecuada, a la seguridad social, la protección en caso de conflictos armados y al apoyo a los padres para que asuman su papel.
- b) Derecho al Desarrollo, que incluye el derecho a la educación, el acceso a la información, su identidad (nombre y nacionalidad), la recreación y la cultura, entre otros.
- c) Derecho a la Protección Especial, que es la garantía de protección a las niñas, los niños y adolescentes refugiados, a los mental o físicamente discapacitados, contra abusos del sistema penal, contra el abuso sexual.
- d) Derecho a la Participación, que incluye la libertad de pensamiento, los derechos a expresar opinión y ser escuchados en los asuntos que le incumben a su edad y madurez psicológica, derecho a la libre asociación y libertad de participar en reuniones pacíficas, además el derecho a desempeñar un papel activo en la sociedad en general.

En relación a la inversión en infancia y adolescencia, el artículo 4º de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), plantea que los Estados se comprometen a dar prioridad en sus asignaciones presupuestarias a la realización de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales, haciendo hincapié en la salud y la educación y en el goce de esos derechos a los niños y niñas pertenecientes a los grupos mas desfavorecidos. Además este mismo artículo establece que deben hacer efectivo de los derechos “hasta el máximo de recursos que dispongan” aplicando los principios generales de la CDN, en particular el principio del interés superior y el principio de la no discriminación.¹⁵

Existe un marco legal importante en el país que podría servir para trabajar en base a los derechos ratificados en la Convención sobre Derechos del Niños y que posibilite la protección y el desarrollo de la niñez. Este marco va desde la Constitución Política de El Salvador, varias leyes secundarias y sus reglamentos, instituciones creadas específicamente, así como normas y compromisos internacionales que se convierten en leyes de obligatorio cumplimiento por parte del país.

Un resumen de los artículos constitucionales que se relacionan con el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes es el siguiente:

¹⁵ CEPAL-UNICEF Op. Cit pag 14

Cuadro No. 3
Constitución de la República de El Salvador.
Artículos relacionados a los Derechos de los Niños, las Niñas y Adolescentes.¹⁶

Artículo 1	<i>El estado reconoce a la persona humana desde su concepción, como origen y fin de su actividad y, por consiguiente, debe asegurar a todas las personas el goce de sus derechos, tales como la salud, la libertad, y la justicia.</i>
Artículo 3	<i>Todas las personas son iguales ante Ley, que consistirá en el goce de todos sus derechos y responsabilidades.</i>
Artículo 34	<i>Es obligación del Estado brindar protección a la niñez y adolescencia.</i>
Artículo 35	<i>El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia. Además establece el régimen jurídico especial para menores.</i>
Artículo 36	<i>Existe igualdad de derechos de hijos e hijas nacidas dentro y fuera del matrimonio, así como los adoptivos, siendo obligación de los padres otorgarles protección, asistencia, educación y seguridad.</i>
Artículo 144	<i>Los tratados internacionales ratificados por El Salvador constituyen leyes de la República, por lo que son vinculantes para todos los habitantes.</i>

Además existen una serie de leyes secundarias que complementan la legislación constitucional, y que obligan al Estado Salvadoreño a cumplir los derechos de la niñez y adolescencia en el país. Un resumen de ellas puede verse en el siguiente cuadro.

¹⁶ Constitución de la República de El Salvador y sus reformas. Editorial Clásicos Roxil. 2da edición. 1997

Cuadro No. 4
Leyes Secundarias, Conceptos y Articulado.

Nombre de la ley o código	Conceptos	Artículo, Decreto y Diario Oficial
Ley del Nombre de la Persona Natural.	Asegura el derecho de las niñas, los niños y adolescentes a un nombre que lo identifique e individualice.	Decreto Legislativo No. 450. Mayo 1990. Diario Oficial No. 103.
Reformas al Código de Trabajo	Efectuadas en 1994 incorpora reformas sobre el trabajo infantil y prohíbe las labores peligrosas e insalubres.	Código de Trabajo, artículos 105 y 144.
Código de la Familia.	Regula los deberes y derechos de los miembros de la familia salvadoreña.	Decreto Legislativo No.667, Octubre 1993. Diario Oficial No.231.
Ley Procesal de Familia	Procedimientos para el cumplimiento de los derechos y deberes. Crea los Tribunales de Familia.	Decreto Legislativo. No. 133. Septiembre 1994. Diario Oficial. No. 173
Ley contra la Violencia Intrafamiliar.	Protege a la niñez y adolescencia frente a cualquier forma de violencia.	Decreto Legislativo. No. 902, Nov. 1996 Diario Oficial. No. 241
Código Penal	Tipos delictivos relacionados con la niñez y la adolescencia.	Decreto Legislativo. No. 1030, Abril 1997 Diario Oficial. No. 105
Ley del Menor Infractor	Marco jurídico que determina la responsabilidad penal de adolescentes que han infringido la ley.	Decreto Legislativo. No. 863 Abril 1994 Diario Oficial. No. 106
Ley de Vigilancia y Ejecución de Medidas al Menor Infractor.	Establece mecanismos para la reinserción a la sociedad de los adolescentes encontrados responsables de infringir la ley.	Decreto Legislativo. No. 361 Junio 1995 Diario Oficial. No. 114

Por otra parte se han creado una serie de instituciones que atienden a los niños, niñas y adolescentes desde diferentes perspectivas.

Cuadro No. 5
Instituciones Estatales relacionadas a la Niñez y Adolescencia.

<i>Institución</i>	<i>Misión de Trabajo</i>	<i>Fecha Creación</i>
<i>Secretaría Nacional de la Familia.</i>	<i>Asesorar al Presidente en temas relacionados con la niñez, mujer, familia, discapacitados y adultos mayores. Dirige la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.</i>	<i>1989</i>
<i>Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez de la Asamblea Legislativa.</i>	<i>Estudia los anteproyectos de ley relacionados con la familia, la mujer y la niñez y adolescencia.</i>	<i>1989</i>
<i>Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño.</i>	<i>Verifica el cumplimiento estatal de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes.</i>	<i>1992</i>
<i>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).</i>	<i>Relacionado al tema de infancia específica de las Niñas y Adolescentes.</i>	<i>1996</i>
<i>Dpto. de la Familia y División de Servicios Juveniles de la PNC.</i>	<i>Entes especializados de la Policía.</i>	<i>1997 y 2000 respectivamente</i>
<i>Consejo Nacional para la Atención Integral de las Personas con Discapacidad (CONAIPD).</i>	<i>Atención a Niñas, Niños y Adolescentes discapacitados.</i>	<i>1993</i>
<i>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. (ISNA)</i>	<i>Desarrollar, coordinar y supervisar un sistema de atención, prevención y protección integral y de la niñez y adolescencia.</i>	<i>1993 funciona como Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM).</i>

A pesar del notorio avance en materia jurídica e institucional, el Estado no garantiza adecuadamente todos los derechos de la niñez y adolescencia, ni los mecanismos de protección necesarios. De igual forma no define políticas específicas y recursos específicos para el desarrollo de la infancia.

Según un informe del año 2004, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre los derechos de la niñez, en El Salvador, a partir de la ratificación de la Convención en 1990, se inicia “una producción vasta de legislaciones que pretendían armonizar la normativa interna con los tratados internacionales y crear una institucionalidad que sirviera de base al trabajo jurídico, sin embargo, poco se ha logrado avanzar en los aspectos culturales nacionales para el reconocimiento de la niñez como sujetos con derechos”¹⁷.

El cumplimiento de estas obligaciones requiere un incremento de la inversión y políticas públicas más equitativas a favor de la infancia. El marco del contexto familiar tiene que ser complementado por los servicios sociales básicos para asegurar que los niños y niñas puedan gozar de los derechos a la supervivencia, desarrollo y protección.

Además del marco constitucional que establece obligaciones jurídicas al estado salvadoreño con la niñez y adolescencia, existen compromisos internacionales que al ser ratificados por el gobierno se convierten en obligaciones, tal como dice el artículo 144 de la Constitución Política. Como antecedente está la Cumbre Mundial a favor de la Infancia celebrada en 1990; las metas establecidas en la Agenda Iberoamericana, en el marco de la XI Cumbre Iberoamericana, bajo el lema, “Un mundo apropiado para los Niños”. Oct 2001 y los Objetivos de la Cumbre del Milenio.

La Cumbre Mundial a favor de la Infancia complementó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). La Cumbre intentaba hacer realidad y promocionar la Convención. Posteriormente varias reuniones reiteran la necesidad de cumplir con los derechos contemplados en CDN.

En América Latina, España y Portugal, en las Cumbres Iberoamericanas, de Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países Iberoamericanos, que constituye un foro de reflexión y concertación política entre los estados miembros, el tema de infancia a adquirido gran relevancia. En la IX Cumbre realizada en La Habana, Cuba en 1999, se realizó la primera reunión especializada en la infancia y la adolescencia, a través de un diagnóstico del estado actual de la infancia y adolescencia y se evaluaron las metas comprometidas por los gobiernos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia en Nueva York, 1990. Esta Cumbre fue antesala para que la X Cumbre, celebrada en Panamá en noviembre del 2000, definiera como tema central la infancia y adolescencia. Las conclusiones finales de la X Cumbre expresan la determinación de los gobiernos de otorgar especial atención a la niñez y adolescencia y promover el respeto de sus derechos, su bienestar y desarrollo integral.

¹⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, PPDH. “Recopilación de Resoluciones e Informes especiales sobre la niñez y juventud”. Enero 2004. San Salvador, El Salvador CA.

En la XI Cumbre Iberoamericana celebrada en Lima, Perú (Octubre 2001) bajo el lema “Nuevos Desafíos para mejorar la calidad de vida de las Niñas, Niños y Adolescentes Iberoamericanos” se adoptó una Agenda y Plan de Acción para la Infancia Iberoamericana con 18 metas y 89 acciones estratégicas. Estas metas son iguales a las establecidas posteriormente en la Sesión Especial a favor de la Infancia, celebrada en Mayo del 2002 en Nueva York. Al establecer estas metas del Plan de Acción Iberoamericano por la Infancia, los países miembros han asumido el compromiso de la inversión en la niñez y la adolescencia como “un imperativo moral, un deber social y una necesidad económica para garantizar el cumplimiento de los derechos de este sector de la población y el desarrollo en su conjunto”¹⁸.

En la Cumbre del Milenio, que se celebró en septiembre del 2000 en Nueva York, con la participación de 147 jefes de Estado y 191 naciones, se aprobó la Declaración del Milenio, la cual constituye un pacto de solidaridad sin precedente para acabar con la pobreza en el mundo y la mayoría de sus objetivos tienen que ver con niñez y adolescencia.

Los Objetivos del Milenio son compromisos colectivos de la comunidad internacional, unida por valores compartidos y el sueño de un futuro mejor para todos, el gran objetivo es liberar al mundo de la pobreza. Son ocho grandes Objetivos de Desarrollo para el Milenio que establece un programa pragmático y claramente definido.

Seis de los ocho Objetivos del Milenio pueden lograrse mejor si se protegen los derechos de la infancia a la salud, la educación, la protección y la igualdad. Estos objetivos solo serán posibles mantenerlos si se cumplen los derechos de todos los niños y niñas.

Cuadro No. 6
Objetivos y metas del milenio¹⁹

Objetivos	Metas
1. ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día. 2. Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que padezcan hambre.

¹⁸ CEPAL-UNICEF. Las Necesidades de la Inversión en la Infancia para Alcanzar las Metas de la Agenda del Plan de Acción Iberoamericano. Secretaría de Cooperación Iberoamericana. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Septiembre de 2003. pag 11

¹⁹ Falta el último objetivo sobre “Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo” el cual no se colocó por no tener un vínculo directo con el tema.

2. LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL.	3. Velar por que, para el año 2015 los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3. PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GENEROS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER.	4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2015, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.
4. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL.	5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.
5. MEJORAR LA SALUD MATERNA.	6. Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. COMBATIR EL VIH-SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES.	7. Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015, la propagación del VIH_SIDA. 8. Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE.	9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la perdida de recursos del medio ambiente. 10.Reducir a la mitad para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. 11.Haber mejorado considerablemente para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Los avances en materia legal, institucional y los compromisos internacionales en el ámbito público son grandes pero siguen habiendo vacíos en la medida que no ha existido un enfoque integral para la atención, protección y promoción del desarrollo de la niñez y la juventud.

Uno de los vacíos está referido a que la política de derechos de la niñez y la adolescencia no puede considerarse como tal, sin que a la par exista una política de redistribución del ingreso y de lucha contra la pobreza. Eso significa necesariamente asegurar el financiamiento y esto solo puede ser factible, partiendo de una política tributaria progresiva que mejore la distribución del ingreso.

3.2. La ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia PNDINA.

En Noviembre del 2001 se oficializó en El Salvador la Política Nacional de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, después de dos años de un proceso de construcción de la política con el financiamiento y apoyo técnico de la UNICEF y la OPS/OMS.

Esta política venía a sustituir a la Política Nacional del Menor. La Secretaria Nacional de la Familia es el ente rector de la PNDINA y el Instituto Nacional de la Niñez y Adolescencia sería el ente coordinador de la ejecución de la misma con la participación de toda la población.

En la fundamentación de la política, se recogen los aspectos centrales de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como también los principios rectores de la política. El objetivo general es "Definir y promover las líneas de acción bajo las cuales se orienten planes, programas y proyectos, de manera coordinada, integrada y participativa, entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, la familia y la sociedad civil, para el fiel cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, garantizando la creación de condiciones que mejoren las oportunidades y la calidad de vida en las niñas, los niños y adolescentes"²⁰.

Entre los principios rectores de la política están: a) El interés superior de la niñez y adolescencia, b) Los Niños, las Niñas y Adolescentes como sujetos sociales de derechos, deberes y garantías, c) La equidad y no discriminación, d) Protección y promoción del desarrollo integral de la niñez y adolescencia, e) La efectividad de los derechos, f) El fortalecimiento de la familia como núcleo de atención de la niñez y adolescencia, g) La participación comunitaria y social en el desarrollo de la niñez y adolescencia, h) La promoción de los derechos y la atención prioritaria, i) El internamiento del niño, niña y adolescente como medida excepcional, j) Participación del niño, niña y adolescente en su propio desarrollo y k) La descentralización de la política social.

²⁰ Secretaria Nacional de la Familia. Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. Noviembre de 2001. pag 18.

Este último principio es de importancia vital en relación a este estudio. En la justificación se plantea que éste estará en concordancia con la Política de Descentralización del Gobierno, y la Estrategia de Desarrollo Local, con lo que neutraliza cualquier avance que no sea sobre este marco, en la medida que no exista una verdadera política de descentralización del gobierno. Posteriormente plantea que se desarrollará una efectiva articulación entre el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y la sociedad para el cumplimiento efectivo de los derechos.²¹

En otra parte de la PNDINA se plantea que el espacio local es el más adecuado y propicio para la organización institucional y social en un eficiente sistema de protección. Así, en términos de la estrategia de implementación, se define que la viabilidad se realizará a través del diseño e implementación de planes y programas de acción a favor de la niñez y adolescencia en el marco del desarrollo local. Al mismo tiempo se plantea que es necesaria la promoción de la desconcentración y la descentralización como elementos claves para el logro de las metas y objetivos²².

Tan importante estrategia para la ejecución de la PNDINA implicaría un proceso de descentralización y desconcentración que no existe en el país, la aplicación de una nueva concepción del Estado y una excelente coordinación entre los dos niveles de Estado, el central y el local y la sociedad civil en general, especialmente la que trabaja muy de cerca con estos sectores.

En el proceso de implementación de la PNDINA, el ISNA está desarrollando un proyecto llamado "Adecuación de la PNDINA en el Marco del Desarrollo Local", según el cual se elaboran diagnósticos participativos sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, en 27 municipios del país. En este proceso participan los entes estatales con presencia en el municipio, el gobierno municipal, ONGs locales y el ISNA, a través de talleres participativos y los resultados son devueltos a la población y a las autoridades municipales.

Según los técnicos entrevistados en el ISNA, hasta finales del 2004 se habían terminado los diagnósticos en 14 municipios pero fue imposible obtener copia de algunos de ellos para determinar las dimensiones de los diagnósticos²³, el nivel de involucramiento interinstitucional, de la sociedad civil, la participación de los niños, niñas y adolescentes y si quedaban a nivel de diagnóstico sin pasar a nivel de la planificación local sectorializada.

3.3. Por qué invertir en Niñez y Adolescencia.

La inversión social para combatir la pobreza infantil no solo se justifica por razones éticas, morales y sociales sino también por razones de eficiencia económica, "es la forma más eficiente y barata de combatir la pobreza y constituye la inversión mas rentable desde el punto de vista de la productividad y el crecimiento".²⁴

²¹ Secretaria Nacional de la Familia. Ibid pag.31

²² Idem pag.33

²³ En varias visitas se solicitó y en forma escrita estos documentos, que deberían ser públicos, y nunca fueron proporcionados.

²⁴ Declaración de la III Cumbre Iberoamericana de Ministros de Economía y Finanzas. Panamá, Septiembre de 2000.

La III Cumbre Iberoamericana de Ministros de Economía y Finanzas, celebrada en Panamá en Septiembre del 2002, planteaba que “la postergación de políticas de inversión que amplíen y potencien el capital humano ya no es solo una falta de ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos”²⁵.

Las inversiones en el desarrollo temprano están más que justificadas en términos de equidad y justicia. Los impactos son acumulativos y los rezagos en los niños y niñas tienen repercusiones muy grandes en su desarrollo. Los costos para la sociedad en su conjunto pueden medirse en términos de años de vida perdidos por enfermedad, deserción, ausentismo, repitencia, desempleo, delincuencia y otras formas de conducta antisocial, además de una reproducción intergeneracional de la pobreza.

La Declaración adoptada en la Sesión Especial a favor de la Infancia, en Nueva York en mayo del 2002 establecía que “Las inversiones en los niños y niñas son extraordinariamente productivas si se mantienen en el medio y largo plazo. Invertir en la niñez sobre la base del respeto a sus derechos es la base de una sociedad justa, una economía fuerte y un mundo libre de pobreza”²⁶. Existen enormes beneficios de las inversiones destinadas concretamente al desarrollo de la infancia, un estudio de la UNICEF sobre la erradicación de la poliomelitis plantea que la erradicación total costaría 500 millones de dólares y una vez se haya erradicado el mundo economizaría 1,500 millones de dólares por año.²⁷

Algunos datos de la CEPAL son contundentes sobre este aspecto, por ejemplo se ha concluido que el costo promedio de darle a un estudiante tres años mas de educación primaria o secundaria, equivale al costo de un préstamo cuyo pago en un periodo de diez años implicaría pagos mensuales entre 3 y 19 dólares. Esto produciría que, para asalariados urbanos entre 35 y 54 años de edad, tres años mas de educación primaria incrementaría su ingreso mensual entre 24 y 72 dólares. Y si es secundaria entre 42 y 132 dólares. Un aspecto importante en la inversión en educación es que tiene que ser en las edades adecuadas, porque si se deja pasar la oportunidad para educar la población en la edad que le corresponde, el costo de corregir ese atraso mediante programas educacionales compensatorios (educación o alfabetización de adultos por ejemplo) es aproximadamente cinco veces más alto.

Por otra parte, la salud juega un papel estratégico para el crecimiento económico pues sus efectos son directos. En América Latina se ha detectado una relación cercana entre crecimiento económico y esperanza de vida, de tal forma que un año en la expectativa de vida de un país, da lugar a un aumento de un 1 % en el PIB quince años mas tarde.

²⁵ Idem.

²⁶ Declaración “Un mundo Apropriado para los Niños”. Sesión Especial a favor de la Infancia. Nueva York, Mayo 2002.

²⁷ UNICEF. “Para financiar el desarrollo hay que invertir en los niños y las niñas”. New York 2002.

Está demostrado que la inversión en niñez y adolescencia es fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza y que tiene retornos para la sociedad y también para el propio individuo, que superan a muchas otras inversiones que el Estado pueda realizar. Existen estudios, mencionados por UNICEF²⁸, que comprueban las repercusiones en el desarrollo de la vida humana de la falta de atención adecuada en los primeros años. En pocas palabras significa que las niñas y niños que no reciban lo adecuado en los tres primeros años de su vida no van a poder desarrollar todo su potencial, representando una enorme pérdida para los países y para el propio desarrollo integral del individuo.

La pobreza puede causar daños irreparables en las mentes y los cuerpos de los niños y las niñas y debilitar su desarrollo y vida productiva. Más tarde como padres y madres, éstos transmiten la pobreza a la generación siguiente en un círculo vicioso. En términos de nutrición, UNICEF²⁹ plantea que es frecuente que las niñas que padecen desnutrición, cuando crecen pasan a ser madres desnutridas que dan a luz a infantes con peso inferior al normal. Dado que “la base de la salud y el bienestar de cualquier persona se establecen en los primeros años de vida, la primera infancia es el momento mas oportuno para quebrar el ciclo de la pobreza”³⁰.

La erradicación de la pobreza infantil, si bien es factible, requerirá en primer lugar, un firme compromiso de inversión social a fin de alcanzar los mandatos establecidos en la constitución, las declaraciones de las diferentes convenciones y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente las metas en educación, salud y abastecimiento de agua y saneamiento.

En definitiva, la inversión en Niñez y Adolescencia tiene efectos significativos sobre el desarrollo económico y social de un país. Es también una herramienta para romper el círculo vicioso de la pobreza y reducir las desigualdades.

3.4. Visualizar la niñez y la adolescencia desde lo local.

La Estrategia Nacional para el Desarrollo Local (ENDL) aprobada en 1999, plantea que el país está configurado por diversas unidades político administrativas que se han venido construyendo históricamente. El país “presenta profundos desequilibrios socio-territoriales, que sin lugar a dudas son un freno al desarrollo sustentable. Por ello, una estrategia nacional de desarrollo necesariamente debe proponerse la recuperación de sus municipios y regiones como parte del sujeto del desarrollo nacional”³¹.

Para impulsar esta estrategia nacional de desarrollo es necesario lograr una concertación nacional que entre sus puntos debe incluir el desarrollo regional o local. En este sentido es impostergable lograr procesos de concertación con los diferentes actores y sectores a nivel local, pues este espacio se convierte en privilegiado para lograrlo.

²⁸ UNICEF. “Para financiar el desarrollo hay que invertir en los niños y las niñas”. New York. 2002.

²⁹ Idem

³⁰ Idem

³¹ Enríquez, Alberto y de Faria, Maria. “Niñez y Adolescencia: primeros pasos hacia la construcción de políticas municipales”. FUNDE. Cuadernos de análisis y propuestas. Diciembre 2000. pag 25.

Los niños, las niñas y los adolescentes son un sector muy importante tanto cuantitativa como cualitativamente y deben ser parte de ese proceso. “La niñez y adolescencia deben convertirse en parte del sujeto de la democracia y el desarrollo municipales...Por una parte, se necesitan políticas municipales que permitan a la niñez contar con las condiciones para participar y por otra parte, es indispensable la participación de la niñez en el diseño e implementación de dichas políticas. En otras palabras, los gobiernos municipales deben desarrollar políticas hacia la niñez y adolescencia, construidas e implementadas con la participación de ella y de las demás fuerzas de la sociedad”.³² Al hablar de políticas municipales se refiere al concepto de política pública, en este sentido deben construirse con todos los actores que tienen que ver con la niñez y adolescencia en el ámbito local.

Para esto es necesario que se eliminen una serie de ataduras mentales que obedecen a una visión de adultos, la cual parte de la concepción que los niños y las niñas menores de 18 años no tienen la capacidad de ver, analizar y opinar sobre la realidad en que viven. Bajo este criterio son las adultas y los adultos quienes asumen lo más conveniente para ellos. Esta percepción debe desmitificarse y fomentar el ejercicio de derechos, construcción de personas críticas y respetar las opiniones que los niños y las niñas tienen sobre su propia vida. Dentro de estos derechos esta uno fundamental, en relación a los niños, las niñas y los adolescentes, que es el derecho que tienen a expresarse.³³

Las acciones en el ámbito municipal son elementos claves para asegurar los logros a favor de las niñas y los niños, puesto que las autoridades municipales están ligadas de manera más estrecha y directa con la población, pueden efectuar acciones directas de prevención y desarrollo en el ámbito local, con mayor flexibilidad y continuidad y con una amplia participación de los sectores involucrados.

Por supuesto que su realización está relacionada estrechamente con otras medidas que deben ser tomadas en el ámbito estatal, entre las que se destacan las políticas de empleo y de desarrollo económico, el trabajo con los sectores políticos y la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades.

La FUNDE ha venido desarrollando una experiencia con varios municipios para la construcción de políticas municipales a favor de la niñez y la adolescencia. En la base de la construcción de estas políticas están las concepciones y valoraciones de la FUNDE en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, que en una de sus partes establece que “Los Estados Partes garantizarán al niño (y niña por supuesto) el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño”³⁴.

³² Enríquez, Alberto. Ibid pag 26.

³³ Salamanca, Laura. Op cit

³⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Convención sobre los Derechos del Niño.

El propósito de la FUNDE³⁵ es contribuir a elevar la capacidad propositiva y de incidencia de niños, niñas y adolescentes en algunos municipios del país. Con el objetivo de:

- a) Crear políticas de atención al desarrollo de la niñez en esos municipios.
- b) Impulsar procesos de reflexión y debate que generen conciencia crítica entre los actores del desarrollo local
- c) Promover alianzas estratégicas entre actores del desarrollo local.

Desde la experiencia de la FUNDE³⁶, el proceso de construcción de políticas locales a favor de la Niñez y Adolescencia, tiene metodológicamente al menos los siguientes pasos:

- Decisión o acuerdo del gabinete municipal.
- Conformación de una instancia concertadora del gobierno local, sociedad civil, niños, niñas y adolescentes.
- Diseño concentrado del proceso de consulta y toma de decisiones.
- Diagnóstico del municipio y de la situación de la niñez y adolescencia.
- Definición de los ejes prioritarios de la política.
- Diseño de las políticas.
- Presupuesto y movilización de recursos.
- Establecimiento de espacios, mecanismos e indicadores para darle seguimiento y asegurar su implementación.

Hasta finales del 2004, se habían construido por lo menos tres políticas municipales, la de San Salvador, Tecoluca y Santa Tecla. Estas políticas municipales construidas mediante procesos de definición de política pública es prerequisite para el establecimiento de una planificada inversión social en las niñas, los niños y adolescentes.

4. LENTO CRECIMIENTO O ESTANCAMIENTO ECONÓMICO 1999-2004.

El Salvador registró en las últimas dos décadas importantes cambios socioeconómicos que modificaron el funcionamiento de la economía, crearon nuevas relaciones sociales en el campo, hicieron el país mas urbano que rural. Actualmente, El Salvador tiene una economía enfocada en los servicios, más del 50% de la actividad económica se genera ahí. La actividad agropecuaria dejó de ser la actividad económica preponderante y dejó pasó a que la maquila y la actividad financiera fueran las principales actividades económicas.³⁷

³⁵ Enríquez, Alberto. Ibid pag 34

³⁶ FUNDE participa además en un esfuerzo regional centroamericano llamado Círculos Centroamericano de Aprendizaje en Derechos de la Niñez y Desarrollo Local, el cual convocó hasta la fecha a dos Encuentros Centroamericanos entre grupos de niños y niñas, adolescentes, alcaldes y funcionarios municipales, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de varios gobiernos centrales de cuatro países Centroamericanos, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador; para identificar experiencias innovadoras en la región y abrir un dialogo y discusión sobre ellas.

³⁷ Segovia, Alexander. "Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador: El funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso". F&G Editores. Guatemala, 2002.

En la última década en términos del desempeño económico, la economía salvadoreña tuvo dos momentos, de 1990 al 1995 la economía creció a una tasa anual promedio del 6% y entre 1996 al 2002 ésta creció solamente a un promedio del 2.8%. Y según FUSADES³⁸, para el 2003 la tasa de crecimiento fue de 1.8% y para el 2004 bajo a 1.5%. Estamos ante una crisis de crecimiento o a un estancamiento de la economía.

Este bajo crecimiento de la economía tiene además restricciones internas y externas que dificultan su recuperación³⁹. A nivel interno, un cuadro macroeconómico con signos de inestabilidad: déficit comercial con niveles históricos, creciente déficit fiscal, altos niveles de endeudamiento, una economía dolarizada que penaliza al sector exportador. A nivel externo, una lenta e incierta recuperación de la economía mundial y norteamericana, tendencias alcistas en el precio de ciertas materias primas claves como el acero, petróleo, cemento, etc, y la creciente amenaza de la competencia de China.

El crecimiento “económico puede ser un elemento vital para la reducción de la pobreza, ya que provee una mayor oferta de bienes servicios que —si existen los canales adecuados para la integración social y la distribución de la riqueza— pueden utilizarse para mejorar las condiciones de vida de los miembros menos privilegiados de la sociedad y, especialmente, de las niñas y niños viviendo en pobreza....pero tampoco debiera haber duda en que el crecimiento, por si mismo, no basta para enfrentar la pobreza”⁴⁰. El problema es la calidad del crecimiento y su capacidad para producir mejoras en el ingreso, el empleo y las condiciones de vida de toda la población. Mas importante sería que ese crecimiento disminuyera las desigualdades y la alta concentración del ingreso en pocas manos.

El crecimiento económico que tuvo El Salvador hasta 1995 registró una disminución de la pobreza en general y sin embargo hubo un aumento de la pobreza extrema esencialmente en los hogares rurales. Esta dualidad del crecimiento está basada en el dinamismo de los sectores no transables en el sector urbano y al abandono del sector agropecuario. Por otra parte, el impacto de las remesas sobre la pobreza es fundamental, ya que los ingresos de las personas pobres fueron incrementados, esto significa que este factor de disminución de la pobreza es ajeno de la política económica.⁴¹ Entre 1990 y el 2001 las remesas de familiares de salvadoreños en el exterior aumentaron en cerca de 1,580 millones dólares.

La carencia de una estrategia de desarrollo nacional y la aplicación de un conjunto de medidas de política económica inspiradas en los Programas de Ajuste Estructural y de Estabilización Económica ha generado durante las últimas décadas un entorno desfavorable para la infancia en El Salvador.

³⁸ La Prensa Gráfica. Viernes 11 de Febrero 2005. pag 48.

³⁹ Rubio, Roberto. “Retos del nuevo gobierno: estado actual y perspectivas del crecimiento económico de nuestro país”. Revista Alternativas para el Desarrollo No. 89, FUNDE. Mayo-junio 2004.

⁴⁰ Garnier, Leonardo. Op cit.

⁴¹ Segovia, Alex. Ibid.

5. SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL SALVADOR.

No existen estadísticas actualizadas del estado de la infancia y adolescencia en el país⁴². Para el año 2003, según los indicadores de UNICEF, el total de población ascendía a 6,515,000 habitantes, de los cuales un 44% son menores de 18 años, o sea que la población total de niñas, niños y adolescentes es de 2,816,000. Las proyecciones de la DIGESTYC (Dirección General de Estadísticas y Censos) calculan una población de cerca de los 7 millones de habitantes para el 2005, por lo cual la población de niñez y adolescencia para este año es cerca de 3 millones.

Para el año 2003, según las estadísticas de UNICEF⁴³, la tasa de mortalidad de menores de 1 año era de 32 por mil nacidos vivos, la esperanza de vida al nacer era de 71 años. La distribución del ingreso a nivel nacional establecía que el 40% mas pobre del país captaba solamente el 10 % del ingreso nacional y el 20% más rico captaba el 57 % del ingreso.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), del año 1998, de los hogares con jefatura de solo padre o madre, el 80% eran madres, además que del total de niños y niñas el 20 % desconocen por lo menos a uno de sus progenitores, generalmente el padre.⁴⁴ Siendo mayoritaria la población infantil en el área rural y dado que ahí se concentra el mayor porcentaje de pobreza en el país, el porcentaje de pobreza en la niñez y adolescencia es mayor, calculándose en 51 % de la población total. UNICEF señala que las condiciones de pobreza del sector se manifiestan en fenómenos de gran envergadura social como el creciente número de jóvenes que no estudian ni trabajan, el apareamiento y expansión de las pandillas juveniles o maras; el trabajo infantil, la prostitución comercial infantil y la drogadicción⁴⁵.

Según un informe preparado por el Gobierno sobre el cumplimiento de las metas de los Objetivos del Milenio (ODM),⁴⁶ la población salvadoreña que vive con menos de 1 dólar al día era de 39% para el 2002. El porcentaje total de incidencia de la pobreza para este mismo año, era de 43% de la población. De estos, el 24 % es de pobreza relativa y 19 % es de pobreza extrema. Según este mismo informe el porcentaje de población en pobreza en el país bajo de 66% en 1991 al 43% del 2002⁴⁷.

⁴² En el presente trabajo cuando nos referimos a las niñas y los niños son las personas cuya edad oscila entre 0 y 12 años de edad y que son sujetos de derecho como personas humanas pero además un conjunto de derechos adicionales producto de su condición. Y en el caso de adolescentes son todas las personas mayores de 12 años hasta los 18 años y que son capaces de ejercer todos sus derechos y cumplir sus responsabilidades, excluyendo algunas de carácter político y la capacidad para responder por si mismo de las acciones que constituyen delito o faltas

⁴³ UNICEF. Estado Mundial de la Infancia. 2005

⁴⁴ Secretaria Nacional de la Familia. PNDINA, Noviembre del 2001.

⁴⁵ UNICEF. "Cambios recientes en la situación de la Niñez y la Mujer en El Salvador. 1998

⁴⁶ Gobierno de El Salvador. "Primer Informe sobre los avances en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio" (ODM). Comisión Presidencial para la Coordinación del Área Social. Mayo del 2004.

⁴⁷ Hay que revisar el método utilizado para el cálculo de la pobreza (absoluta y relativa) actualizando la composición de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) en función de la canasta actual de mercado. Esta necesaria revisión parece un consenso generalizado entre Gobierno, Academia y PNUD, sin embargo no se ha concretado hasta la fecha.

Esta reducción de la pobreza abarcó fundamentalmente el área urbana y los factores con mayor incidencia en la disminución de la pobreza han sido, por un lado el desempeño económico del periodo 1990-1995, donde la economía creció en promedio 6%, a pesar de la baja sensible de este crecimiento en el periodo 1996-2002 que bajó a una media del 2.8% anual. Pero quizás el factor más importante de reducción de la pobreza son las remesas familiares, que en el período 1990-2001 aumentaron en más de 1,500 millones de dólares anuales, llegando a ser mas de 2,000 millones de dólares que apoyan al 22% de hogares salvadoreños cubriendo desde la mitad hasta el doble de la canasta básica.⁴⁸

5.1. Educación.

La atención educativa integral temprana tiene una cobertura muy baja en El Salvador. En el 2001 se calculaba que del total de niños y niñas el 58% tenían entre 0 y 3 años de los cuales solo el 1.2% recibe atención para su desarrollo.

En educación básica (edades entre 7 y 17 años), del total que se registraron para asistir a la escuela en 1998, el 21% dejaron de asistir. La mayor deserción se encuentra en el grupo de los adolescentes entre 16 a 17 años. Analizando las razones porque desertan, entre los menores de 8 años son razones económicas del hogar. Esta razón se aduce en el 47.2 % de los hogares donde existen niñas, niños y adolescentes retirados de la escuela primaria. La tasa promedio de escolarización de la enseñanza primaria entre 1998-2002 fue, según UNICEF, tanto para niñas y niños de 89%. Sin embargo, cuando se calcula la tasa de alumnos que alcanzan hasta el 5º. Grado es solamente de 67 % significando una deserción alta.

Centrar la educación exclusivamente en los niños y las niñas que no asisten a la escuela sólo refleja parcialmente la situación. Las inversiones para mejorar la calidad son tan importantes como las inversiones para aumentar el acceso. Carece de sentido que un niño se matricule en la escuela si luego la abandona debido a la mala calidad o porque la cree improductiva para desarrollarse en la sociedad.

Según datos oficiales⁴⁹ la tasa de repitencia en primer grado, en el área rural es del 30.5%, mientras que en las áreas urbanas es del 18%. El promedio nacional de escolaridad es de 5 años, pero en el área rural es de 3 años.

El analfabetismo en la población mayor de los 10 años es de 21%, de los cuales 22.4% son mujeres y los hombres el 16.8%. Uno de los mayores obstáculos que impide la educación para todos es la discriminación por razones de género.

⁴⁸ Gobierno de El Salvador. Ibid pag 39

⁴⁹ SNF ibid.

5.2. Salud e Infancia.

La media entre 1998 y el 2003 de recién nacidos con bajo peso era de 13%. La tasa general de Mortalidad Infantil de menores de 1 año se redujo apenas 1 punto porcentual entre 1985 y 1998. (De 54 por mil nacidos vivos a 53).

Entre las causas de la morbilidad y mortalidad en recién nacidos son: Prematuros, Sepsis Neonatal, Asfixia Neonatal, Malformaciones congénitas y Neumonía Neonatal) y en los niños y niñas de 1 a 5 años son infecciones agudas de las vías respiratorias, parasitismo intestinal y diarreas. La tasa de prevalencia de diarreas es un 19.8 % y de infecciones respiratorias agudas en menores de 5 años es del 32 %.

En cuanto el porcentaje de la población infantil inmunizada en niños y niñas de 1 año, según UNICEF⁵⁰ para el año del 2003, los datos son los siguientes:

DPT3	88%
TB	90
Polio3	87
Sarampión	99
hepB3	75

El número estimado de personas que viven con VIH-SIDA ha aumentado según el Ministerio de Salud. Así como también en los últimos años se han presentado brotes recurrentes de dengue.

5.3. Estado Nutricional.

Hasta 1998, la tasa de desnutrición global ascendía a 11.8 % a nivel nacional y la desnutrición crónica era de 23.3%, de la cual la zona rural tenía un 29.7% y la urbana un 14.8%.

Según el informe sobre los Objetivos del Milenio del Gobierno de El Salvador,⁵¹ entre 1993 y 2002, o sea una década, la tasa de desnutrición (peso/edad) de niños y niñas menores de cinco años apenas pasó del 11% al 10%. En este sentido no podemos hablar de mejoría en la situación nutricional de los niños y niñas.

Recientes crisis de desnutrición en niños y niñas menores de 5 años en el área rural de las zonas cafetaleras de El Salvador, demuestran que el país no ha logrado ninguna mejoría en evitar la desnutrición de sus infantes. Por otra parte, la mayoría de las enfermedades de la niñez siguen siendo las enfermedades de primer nivel padecidas en todos los países pobres del mundo: diarreas, infecciones gastrointestinales y broncas pulmonares.

⁵⁰ UNICEF. Situación Mundial de la Infancia. 2005

⁵¹ GOES. Op cit pag 60

La desnutrición sería posible erradicarla drásticamente con inversiones módicas, a través de la ingestión de micronutrientes, especialmente de vitamina A, hierro y yodo, con lo cual se reduciría sustancialmente la mortalidad y morbilidad infantil y mejoraría la capacidad de aprendizaje.

5.4. Agua y Saneamiento.

Disponer de agua potable y saneamiento es una condición básica para la supervivencia y la dignidad de los seres humanos, así como para su productividad. La carencia de esos elementos esenciales es una de las principales causas intrínsecas de la desnutrición, las enfermedades y las defunciones en la infancia. Si se previnieran las diarreas y otras enfermedades debidas a la deficiencia del saneamiento y abastecimiento de agua, se lograría mejorar en gran medida las vidas de las niñas y los niños.

Se entiende como agua segura para beber la proveniente de cañería (acueducto, pila o chorro público) y pozo. El saneamiento básico comprende las instalaciones que separan las excretas humanas del contacto con otras personas, animales e insectos como el alcantarillado, las fosas sépticas y las letrinas.

Para el año 2002, el 82 % de la población usaba fuentes mejoradas de agua potable, de las cuales 91% eran del área urbana y 68% del área rural. En relación al uso de instalaciones adecuadas, el porcentaje a nivel nacional era de 63%, de los cuales 78% eran urbanas y solamente 40% del área rural.⁵²

5.5. Niñez y Adolescencia Trabajadora.

No se cuenta con datos actualizados sobre esta temática, pero según un estudio de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo FEPADE⁵³, realizado en 1997, la población menor de 18 años que trabajaba era de 350,000.

Esta población menor trabajadora está ubicada en la agricultura 50%, en la industria el 14% y el 11% en el comercio. En general se calcula que el 76% de los menores trabajadores son niños y 24 % niñas. Cuando se clasifica por sexo, generalmente el porcentaje es mayor para los niños, esto es porque no se considera como trabajo el aporte y trabajo de las niñas en los oficios domésticos. En cuanto a la retribución al trabajo, el 39% trabaja como familiar no remunerado (80% niños y 20% niñas).

⁵² UNICEF, Datos del estado situacional de la niñez. 2004.

⁵³ FEPADE. "Los Jóvenes en situación de exclusión social. Caracterización de la Niñez y Adolescencia de 7 a 18 años". Diciembre 1997.

6. POLITICA FISCAL.

La política fiscal es parte de las políticas económicas del Estado y por medio de ella se dirige la política tributaria que dentro de sus aspectos centrales contiene la formulación del presupuesto general de la nación, define la política de inversión y el endeudamiento público del país. Se entiende además como la política económica por excelencia para lograr la redistribución de los ingresos y reducir el alto nivel de pobreza y desigualdad.

En El Salvador, el déficit fiscal ha sido una permanente en la política fiscal. Actualmente éste ha llegado a ser un peligro estructural con visos de convertirse en crisis con repercusiones en toda la economía y la sociedad, especialmente en la forma en que se está financiando. Para el año 1999, el déficit fiscal alcanzó el 3.56% del PIB, y de continuar esa política de endeudamiento se calcula que para el 2009 se estaría con un 4.47%, mayor que el 4% del PIB que recomiendan como máximo los organismos multilaterales financieros.

Estos desequilibrios fiscales vienen determinados por los bajos niveles de recaudación que se calcula en una carga tributaria⁵⁴ del 11.15% para el año 2000, lo cual no alcanza ni la media de América Latina que anda por los 15 % con respecto al PIB. Sobre la base de estos niveles de recaudación están también los bajos niveles de Gasto Público Social o Inversión Social que fueron analizados anteriormente.

Además, el sistema fiscal es regresivo porque descansa sobre la recaudación de impuestos indirectos, especialmente el IVA. En este sentido, la política fiscal ha perdido su esencia y objetivo de ser: un mecanismo de redistribución de la riqueza. Por el lado de los gastos, el sistema fiscal fue sometido a una mayor demanda por la privatización del sistema de pensiones, calculada en un 6% acumulado del PIB.

En la medida que el país transfiere más recursos para pagar las deudas con pago de intereses y amortizaciones, el margen para incrementar el GPS o la Inversión Social es cada vez menor y en este sentido las posibilidades de apoyar el desarrollo de la niñez y adolescencia.

Para incrementar la Inversión Social es necesaria una política tributaria progresiva y una mejora en los mecanismos de recaudación y de esa forma aumentar los ingresos tributarios, para poder apoyar las acciones a favor de la niñez y adolescencia. En este sentido, es necesario hacer un esfuerzo grande de identificar aquellas fuentes de ingresos estatales, que no sean regresivas, entre las cuales pueden estar formas innovadoras de recaudación y de reducción efectiva de la evasión y la elusión. Cuando se dice que debe ser progresiva, se refiere a que pague más el que tiene más y esto sólo puede lograrse con el incremento de los impuestos directos⁵⁵.

⁵⁴ Carga tributaria es el porcentaje de recaudación en tributos por parte del Gobierno en relación al PIB en un año específico.

⁵⁵ Impuestos directos son aquellos que afectan directamente a los ingresos de los individuos y empresas según sus beneficios o utilidades. Ejemplo de ellos son los impuestos a la renta, a las utilidades, etc.

En la década anterior se dio un crecimiento del presupuesto producto de los cambios en la estructura de los ingresos públicos, los cuales fueron modificados por un conjunto de reformas fiscales (impuesto sobre la renta, derogación del impuesto a las exportaciones, al papel sellado, etc), así como el incremento del IVA a un 13% en 1995 lo cual “consolidó la dependencia de la estructura tributaria de los impuestos indirectos⁵⁶”.

En esta misma década, los ingresos públicos crecieron en un promedio de 14.8% y los gastos públicos lo hicieron en un promedio del 16.8%. Esta desproporción fue solventada por el crecimiento de la deuda pública vía desembolsos y colocación de títulos valores, lo cual ha creado una espiral porque la Tesorería vende deuda titulada para comprar la misma deuda titulada, lo que deja de ser una deuda a corto plazo para convertirla de largo plazo y llegando a los niveles actuales de alto crecimiento de la deuda con viso de insolvencia y repercusiones para la economía.

La política fiscal debe dejar de ser en EL Salvador una actividad meramente gubernamental. El país requiere que se ponga de acuerdo toda la sociedad salvadoreña sobre lo que quiere para el país y la población, esto implica necesariamente concertar la política fiscal para un largo plazo, que trascienda los periodos electorales y que ponga en el centro el bienestar de los ciudadanos y especialmente los mas vulnerables, entre ellos, los niños, las niñas y los adolescentes.

La FUNDE esta construyendo una propuesta para construir un Pacto de Responsabilidad Fiscal tendiente a “reducir los desajustes, pero sobre todo a garantizar los recursos y el financiamiento que haga posible el desarrollo del país, orientado a mejorar las condiciones de vida de la población⁵⁷”.

El diseño de las políticas públicas a favor de la infancia, incluidas las políticas fiscales y presupuestarias, se fundamenta en una prioridad esencialmente moral:

- a) Como responsabilidad de la generación presente respecto de la generación futura.
- b) Como responsabilidad pública del Estado y la participación de la sociedad civil y el sector privado.

El financiamiento del sector social depende básicamente de una decisión política y no exclusivamente de la disponibilidad de recursos. Ante situaciones de restricciones de recursos se debe privilegiar el financiamiento del bienestar de la infancia y la adolescencia respetando el principio del interés superior del infante contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño que como ya señalamos, esta aprobada y ratificada por el país.

⁵⁶Moreno, Raul y Escoto, Jorge “El Derecho a la Educación de la Niñez y Adolescencia Trabajadora en el Presupuesto Nacional y Municipal”. Save the Children Suecia. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2001.

⁵⁷Ochoa, Maria Eugenia y Rodríguez, Gloria. “El desempeño fiscal durante el gobierno de Francisco Flores: Una encrucijada ineludible entre el endeudamiento, el déficit y una reforma fiscal concertada”. Revista Alternativas para el Desarrollo No.89, FUNDE. Mayo-junio 2004. El Salvador CA.

6.1. Presupuesto General de la Nación 2000-2004

Es un instrumento financiero de gestión pública por medio del cual el Estado redistribuye los recursos captados, sobre la base de las prioridades de su política económica y social para el país.

Actualmente, el presupuesto de El Salvador a pesar de tener conceptualmente, según el Ministerio de Hacienda⁵⁸, una función democrática y redistributiva, es un presupuesto centralizado y nada participativo. Constituye una actividad casi exclusiva del ejecutivo y solamente es discutido en la búsqueda de su aprobación por la Asamblea Legislativa.

En ningún momento es sometido a una discusión de la sociedad en general. Para poder influir en el mismo es necesario ser parte de uno de los partidos políticos representados en la Asamblea. En los últimos años éste ha sido sometido a una ardua y espinosa negociación política que ha significado su aprobación tardía.

Los pasos que siguen la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto parten de la elaboración de la propuesta por el Consejo de Ministros, el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos. En esta fase se aprueba una política presupuestaria, los lineamientos de la política y se elaboran proyectos de presupuestos para ser propuestos al Presidente de la República.

Posteriormente se pasa a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Asamblea Legislativa, la cual lo discute y una vez consensuado los votos requeridos pasa al pleno para ser aprobado. En estos momentos es donde es conocida públicamente la propuesta de presupuesto, esencialmente a partir de la discusión y negociación política que es informada o filtrada por los medios de comunicación. De ninguna manera existe una discusión con la población y ni siquiera con especialistas académicos y centros de educación e investigación que podrían dar aportes valiosos a su concreción.

Los ingresos del presupuesto son los ingresos que generan el sistema tributario, la prestación y producción de bienes y servicios, las transferencias, las donaciones y otros ingresos legalizados. Además las operaciones de endeudamiento interno y externo.

Algunas características que permiten ver las dificultades que se tiene al analizar el presupuesto para visualizar la inversión en niñez y adolescencia son las siguientes:

a- Poca articulación entre presupuesto y prioridades. Al solo tener parámetros de medición de la ejecución financiera contable, y no de prioridades sociales, es difícil ver reflejada la niñez y adolescencia.

b- Limitada transparencia y participación, la cual fue explicada en los párrafos anteriores en lo referente a la formulación de la propuesta y aprobación. Tanto así o mas dificultosa resulta la posibilidad de realizar la auditoria social a la ejecución presupuestaria.

c- Es un presupuesto centralizado. La única partida descentralizada es el 7% relacionado al FODES para las municipalidades.

⁵⁸ Ministerio de Hacienda. ¿Cuáles son los principios del presupuesto? Enero 2005.

La composición del Presupuesto General de la Nación en su forma más general y conceptual se puede ver en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 7
Estructura del Presupuesto General de la Nación

Ingresos
INGRESOS CORRIENTES
<i>Ingresos Tributarios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Impuesto sobre la Renta</i> • <i>Impuesto a las Importaciones</i> • <i>IVA</i> • <i>Productos Especiales</i> • <i>Otros</i>
<i>Ingresos No Tributarios</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Renta de Activos</i> • <i>Tasa y Derechos</i> • <i>Multas y Otros</i> • <i>Transferencia</i>
INGRESOS DE CAPITAL
<i>Ingresos por venta de activos</i>
<i>Utilidades de la Empresas Públicas</i>
<i>Transferencia de Capital</i>
<i>Desembolsos Internos o Externos</i>
INVERSIONES FINANCIERAS
<i>Recuperación de Títulos Valores</i>
<i>Recuperación de Préstamos.</i>
Gastos
GASTOS CORRIENTES
<i>Sueldos y Salarios</i>
<i>Bienes y Servicios</i>
<i>Transferencias Corrientes</i>
<i>Contribuciones a la Seguridad Social</i>
GASTOS DE CAPITAL
<i>Formación de Capital</i>
<i>Transferencia de Capital</i>
<i>Inversiones Financieras</i>
APLICACIONES FINANCIERAS
<i>Amortización de la deuda interna</i>
<i>Amortización de la deuda externa.</i>

La estructura es simple y en la última parte de los egresos se clasifican lo que se llama aplicaciones financieras que son las amortizaciones de las deudas internas y de las deudas externas. Veamos como se ha comportado el presupuesto en el último periodo en el país, donde se ve claramente el alto porcentaje que se financia del déficit presupuestario con deuda interna y externa.

En el quinquenio del análisis presupuestario, más del 20% en promedio se paga con deuda interna y externa, lo cual va generando una espiral de endeudamiento y un incremento cada vez mayor del pago de amortizaciones de las deudas contraídas.

Cuadro No. 8
Montos Globales de Presupuestos.
Endeudamiento Público Interno y Externo.
En miles de dólares

	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos corrientes, de capital y especiales.	1,708,333,952	1,766,817,395	1,822,350,300	1,932,069,100	2,306,162,080
Gastos Totales	2,082,777,999	2,216,257,828	2,504,141,730	2,486,689,589	2,793,937,360
Endeudamiento Público	374,444,046	449,440,434	681,791,430	554,620,489	487,775,280
Porcentaje del Presupuesto General de la Nación que se financia con endeudamiento público.	17.98 %	20.28 %	27.23 %	22.30%	17.46 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, esta construido sobre la base de los presupuestos aprobados.

Según un estudio de la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, aparecido en un periódico⁵⁹, para el año 2005 El Salvador ya tiene comprometido el 20 % del presupuesto para el pago de las deudas adquiridas. En la misma publicación se informaba que hasta agosto del 2004, la deuda ascendía a 6,378 millones de dólares equivalente al 40.7 % del PIB y en este sentido superaba en 0.7% el límite de endeudamiento recomendado por las instituciones financieras internacionales.

Veamos como se compone las obligaciones contraídas vía endeudamiento según son internas o externas, ya sean colocación de títulos valores en el mercado nacional o la contratación de empréstitos externos. Según el cuadro, de la deuda adquirida en su gran mayoría es de Títulos Valores del mercado nacional (una media para el quinquenio de más del 60%), lo cual significa que son deudas de un plazo menor y con tasa de interés más alta.

Cuadro No. 9
Tipo de endeudamiento público
Dólares y porcentajes

	2000	2001	2002	2003	2004
Total de Deuda adquirida	374,444,046	449,440,434	681,791,430	554,620,489	487,775,280
Títulos valores mercado nacional. (%)	218,137,143 (58.26%)	303,542,857 (67.54%)	470,500,000 (69.00%)	348,513,079 (62.84%)	286,458,250 (58.72%)
Deuda Externa. (%)	156,306,904 (41.74%)	145,897,577 (32.46%)	211,291,430 (30.99%)	206,107,410 (37.16%)	201,316,930 (41.27%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, esta construido sobre la base de los presupuestos aprobados.

⁵⁹ La Prensa Gráfica, miércoles 17 de noviembre de 2004. pag 30

6.2 El Gasto Público Social Básico en el Presupuesto

Como se planteaba anteriormente, éste se entiende como el gasto en educación, salud, nutrición, previsión y asistencia social, vivienda, agua y saneamiento y su papel fundamental es reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. El efecto en los niños y las niñas es directo en la medida que este Gasto Público Social representa un porcentaje elevado del ingreso no monetario de las familias pobres en el país.

Veamos como se ha comportado en el presupuesto general de la nación. Se va a analizar a partir de lo que en términos de la clasificación presupuestaria oficial se llama Desarrollo Social, aunque no es exactamente el concepto del GPSB. Esta área de Desarrollo Social incluye dos tercios del presupuesto de la Presidencia de la República, otras partes de Relaciones Exteriores, de Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana, del Ministerio de Interior y todos los presupuestos de Educación, Salud, Vivienda y Trabajo.

Cuadro No.10
Composición porcentual de los egresos presupuestarios
Por Área de Gestión.
1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Desarrollo Social	36.3	37.2	41.1	41.5	45.7	45.8
Deuda Pública	16.1	16.4	15.1	18.5	17.9	19.9
Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana.	15.9	15.3	14.8	13.9	13.5	12.4
Conducción Administrativa.	13.5	12.6	11.2	9.5	9.4	8.6
Apoyo al Desarrollo Económico.	11.1	10.6	10.2	9.5	10.0	10.2
Obligaciones Generales del Estado.	6.8	7.0	7.5	6.9	3.6	3.1
Producción Empresarial Pública.	0.3	0.9	-----	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, esta construido sobre la base de los presupuestos aprobados.

Según el cuadro anterior por áreas de gestión, los Gastos en Desarrollo Social se van incrementando levemente en los diferentes años del análisis y casi se mantienen iguales en los último dos años. Los porcentajes que se gastan en deuda pública se van incrementando llegando a casi el 20% para el 2004, esto es cada vez mayor en la medida que se esta financiando el déficit con deuda.

6.3 La Niñez y la Adolescencia en el Presupuesto.

Mientras no existen estadísticas presupuestarias desglosadas, ni tampoco un desagregado del gasto, tenemos que visualizar la inversión social en niñez y adolescencia a través del gasto en aquellos rublos de lo que en la concepción presupuestaria se llama el área de gestión llamada desarrollo social. Para tener una mejor proyección del impacto en niñez y adolescencia se analizará esta área de gestión en algunos de los componentes que más se acercan a tener un impacto directo en niñez y adolescencia. Para el caso serían Educación (pre-primaria, primaria y secundaria), Salud (Hospital Bloom), la Presidencia (ayuda alimentaria y el ISNA) y lo referente a Agua y Saneamiento (inversión de ANDA en incremento de la cobertura).

En general, es de mencionar que la inversión social también puede verse desde los diferentes aportes que se realizan a través de las transferencias al sector público y sector privado, tales como las que se canalizan hacia los hospitales, el Instituto Salvadoreño de Niñez y Adolescencia (ISNA), Instituto Nacional de los Deportes (INDES) y otras instituciones que están relacionadas con el sector.

En cuanto a la educación, el comportamiento de la inversión social en términos absolutos es cada vez mayor y llega a un estancamiento en los últimos tres años. En términos relativos tiene un comportamiento entre 18% y 19% para los primeros cuatro años y en el último año baja significativamente al 16% del total del presupuesto. En general se puede concluir que si en la década pasada hubo incrementos significativos en los gastos de educación, en el actual quinquenio de esta nueva década el proceso de crecimiento se estancó y en términos relativos está disminuyendo. Los porcentajes de participación del gasto de educación están todavía lejos de asemejarse a los que tenía el sector de educación en los años 1979 y 1980, que eran de 20.59% y 25.13% respectivamente.

En relación al PIB, el gasto público en educación pasó de 1.7% del PIB en el año 1990 a el 3.2% en 2003. En el 2001 y 2002 (3.4% y 3.3% respectivamente), fueron mayores por los gastos relativos a la reconstrucción de las escuelas dañadas por los terremotos.

Cuadro No. 11
Inversión Social en Educación 1999-2004
Millones de dólares y porcentajes del total del presupuesto.

	2000	2001	2002	2003	2004
Educación Parvularia	27,380,278	31,977,576	31,565,150	32,306,415	33,215,415
Educación Básica	233,432,165	246,843,064	247,586,825	252,791,075	251,660,210
Educación Media	40,703,601	26,722,964	27,932,000	28,243,320	28,998,270
Total Educación (Porcentaje/ presupuesto global)	386,988,067 (18.58%)	428,849,924 (19.35%)	471,158,125 (18.81%)	484,485,705 (19.48%)	470,497,790 (16.83%)

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda en presupuestos aprobados.

La inversión que el Estado está haciendo en educación parvularia es bastante pequeña, a pesar de ser una de las etapas más importantes que permiten las bases para un buen desarrollo de los niños y las niñas. Pero además de insuficiente está estancado sin ningún tipo de crecimiento. Según datos oficiales para el año 2000⁶⁰, de la población total de niños y niñas, el 58% estaban entre 0 y 3 años y de esos solamente el 1.2% recibía atención integral temprana. En el rango de 4 a 6 años solamente el 33.4% recibía atención parvularia.

El mismo estancamiento se observa del GPS en educación básica y media. Para lograr las metas del milenio, además de incrementar la calidad de la enseñanza se requiere que esta inversión sea creciente.

En cuanto a la Inversión Social en Salud, en términos absolutos tiene un incremento leve cada año del quinquenio y una especie de detención de ese crecimiento en los últimos dos años. En términos relativos, lo que se refleja es un deterioro del porcentaje que el Estado establece en Salud Pública.

⁶⁰ Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. PNDINA. SNF. Noviembre del 2000

Cuadro No. 12
Inversión Social en Salud
En millones de dólares y porcentajes del total del presupuesto

	2000	2001	2002	2003	2004
Promoción, Fomento y Restauración de la Salud y Saneamiento Ambiental	70,938,063	68,802,625	68,788,655		
Apoyo a Instituciones Adscritas.	123,973,293	137,304,184	137,503,865	200,057,630	202,924,990
Total de Salud	205,868,574	222,407,046	231,998,300	240,560,605	247,435,115
Porcentaje del total del presupuesto.	(9.88%)	(10.04%)	(9.26%)	(9.67%)	(8.86%)
Desarrollo de la Inversión				21,259,340	31,407,220

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda en presupuestos aprobados. 2000-2004.

En el rubro sobre Promoción, Fomento y Restauración de la salud se encuentra todo lo que concierne a la Atención Integral a la Salud, el cual ha tenido un monto asignado en los tres años donde se encuentran datos, porque en los dos años posteriores colocaron una nueva cuenta llamada Desarrollo de la Inversión. La importancia de visualizar la Atención Integral en Salud es que ésta se refiere a brindar a la población atenciones preventivas y curativas, en el marco de la promoción, educación y fomento de la salud, con el fin de prevenir, manejar y controlar las diferentes enfermedades.

El Saneamiento Ambiental comprende todas las actividades realizadas para la vigilancia y control del saneamiento básico, por ejemplo todo lo relacionado a las prácticas higiénicas adecuadas para que no impacten negativamente en la salud de la población y no permitir la reproducción de enfermedades infecto-contagiosas.

Cuadro No. 13
Inversión en Atención Integral a la Salud y
Porcentaje del presupuesto total de Salud.
Dólares y porcentajes del total de salud

2000	52,992,590	25.74
2001	50,356,558	22.64
2002	50,927,970	21.95
2003	-----	-----
2004	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda en presupuestos aprobados. 2000-2004.

Lo que aparece como Apoyo a Instituciones Adscritas, son todas las transferencias de fondos a los hospitales del país. Esto es lo que más puede impactar en la población pobre y tiene que ver con el derecho gratuito a la salud. Esencialmente se refiere a la transferencia de recursos financieros, así como brindar apoyo logístico y técnico para el servicio de salud a la población pobre del país.

Uno de los Hospitales que por su especialidad es una fuente directa de inversión en la salud de los niños y las niñas es el Hospital Benjamín Bloom. Como se observa en el cuadro siguiente, la importancia del Hospital Bloom, principal hospital especializado en niñez en el país, es cada vez menor en el quinquenio de ejecución presupuestaria analizado. Hacia el 2001 crece apenas un 1% con respecto al 2000, en el año siguiente 2002 se estanca y en los dos últimos años decrece la inversión del Estado en ese hospital especializado.

Cuadro No. 14
Hospital Benjamín Bloom
Presupuesto anual y crecimiento anual.
Millones de dólares y porcentajes

	Asignación Presupuestaria	Porcentaje de crecimiento anual
2000	14,488,252	-----
2001	14,660,387	1.0 %
2002	14,676,400	0.1%
2003	14,088,210	- 4.0%
2004	13,820,655	-1.9%

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda en presupuestos aprobados. 2000-2004.

En relación a Agua y Saneamiento Ambiental, solo es posible visualizar la inversión a través de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado, ANDA. Por la forma que están estructuradas las cuentas de su presupuesto es imposible ver la inversión en niñez y adolescencia. Una de las formas indirectas de visualizarla es a través de los nuevos proyectos de inversión y de preinversión para cada año. Dado que la satisfacción de esta necesidad básica tiene un problema de cobertura muy grande, cada proyecto nuevo implica nueva población beneficiada con este rublo y por ende sus niños y niñas.

Cuadro No. 15
Estudio de Preinversión y Proyecto de Inversión por año
ANDA
Dólares por año 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Estudio de Preinversión.	975,426	943,815	619,005	711,180	1,284,575
Proyectos de Inversión real.	43,612,150	23,200,180	11,504,530	11,157,430	24,220,640

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda en Presupuestos aprobados. 2000-2004.

Los proyectos de inversión de ANDA, en la secuencia histórica del quinquenio, tienen dos años atípicos que coinciden con el descubrimiento del desfalco que estaban realizando altos personeros directivos de la institución y su Presidente. Si esto se debe a este fenómeno, podemos concluir que además del robo millonario que realizaron, están las secuelas de lo que la institución dejó de hacer para seguir incrementando los porcentajes de ciudadanos, niños y niñas con agua potable.

Una de las instituciones que tiene una labor directa con las niñas y los niños es la Secretaría Nacional de la Familia. El objetivo de esta institución, según el presupuesto, es asistir y asesorar al Presidente República en todo lo relativo a la toma de decisiones en materia de protección, integración, bienestar, desarrollo social y cultural y económico de la familia. Dentro de los dos grandes propósitos, uno está relacionado específicamente a contribuir al estado nutricional de la población de escasos recursos económicos, mediante programas de asistencia familiar. El comportamiento del gasto en asistencia nutricional en el quinquenio fue el siguiente:

Cuadro No. 15
Asistencia Alimentaria a través de la
Secretaría Nacional de la Familia
Dólares 2000-2004

	Dólares por año	Variación porcentual
2000	1,224,815	-----
2001	1,235,298	0.9%
2002	1,102,600	-10.7%
2003	1,032,240	-6.4%
2004	1,027,340	-0.4%

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda en Presupuestos aprobados. 2000-2004.

La inversión en ayuda alimentaria es totalmente contradictoria con el nivel de estancamiento que se observa, según los mismos datos oficiales, sobre el progreso en materia de nutrición. Además, recientemente se dio una crisis, que no ha sido superada todavía, en las zonas cafetaleras del país donde producto de la desnutrición murieron decenas de niños y niñas, y sin embargo el Gasto Social en este rubro, disminuye todos los años.

Otros de las partes donde puede verse la importancia que el Estado da a la niñez y adolescencia es lo invertido en la institución encargada a nivel oficial de la vigencia y respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia. Para el caso la institución hasta el año 2002 fue el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor ISPM y después de este año se transformó en el Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia ISNA. El presupuesto para esta institución está enmarcado en el área de gestión que se llama Presidencia de la República y dentro de esta sección en lo que se refiere a la Secretaría Nacional de la Familia.

Cuadro No. 16
Financiamiento del ISPM o ISNA
Millones de dólares 2000-2004 y
Crecimiento porcentual anual.

Años	Presupuesto Anual	Porcentaje de crecimiento anual
2000	12,713,409	-----
2001	14,463,010	13.8%
2002	12,293,660	-15.0%
2003	12,420,685	1.0%
2004	12,339,555	-0.7%

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda en presupuestos aprobados. 2000-2004.

El GPS en esta institución se mantiene constante en los últimos tres años y pareciera que presupuestariamente el cambio de nombre no afectó negativa ni positivamente. Habría que hacer un análisis de los cambios institucionales en función de mejorar su misión a favor de la niñez y adolescencia.

7. LA INVERSIÓN SOCIAL EN NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES A NIVEL LOCAL.

Una verdadera política de descentralización debe estar acompañada de un replanteamiento del modelo de inversión social. En la medida que el Estado tiene dos ámbitos o niveles, que son el nacional y el municipal, los fondos públicos deben financiar ambos, ya que son fondos aportados por toda la sociedad y el objetivo debe ser el desarrollo de todo el territorio nacional y de toda la población.

Las atribuciones y competencias de los municipios son, según el Código Municipal, bastante amplias. Para realizar esta prestación de servicios en la comunidad, las municipalidades pueden realizarlo con recursos propios o con recursos provenientes del Gobierno Central. Los ingresos que generan son por la aplicación de impuestos, tasas, contribuciones municipales y pagos de la prestación de servicios públicos municipales. Estos ingresos, así como, la posibilidad de ampliar los servicios públicos que proporciona, dependen directamente del tamaño de la población y por ende, del nivel de tributación obtenido.

El sistema de recaudación salvadoreño es extremadamente centralizado y también la forma que adquiere el gasto público o la inversión social. Las formas más efectivas y fáciles de recaudación se encuentran centradas en el gobierno central. En este sentido, las municipalidades tienen que depender de una redistribución de ese fondo, lo cual en muchos países resulta significativo. Según un estudio realizado por FUNDE y FUNDAUNGO⁶¹ la dependencia de las transferencias del Estado en las municipalidades salvadoreñas es de una media del 68%, siendo mayor en las alcaldías pequeñas.

En El Salvador, este proceso inició a partir de la creación del Fondo para El Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), promulgado según Decreto No.74 de la Asamblea Legislativa, el cual establece que estaría constituido por el aporte anual del Estado de un seis por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Este porcentaje fue modificado en el año 2004 a un 7%, y sigue siendo limitado, como se verá posteriormente en este estudio.

Hay algunos servicios o actividades que realizan las municipalidades de manera compartida con el Gobierno Central como la educación, la salud, caminos, introducción del agua. En el código municipal se plantea que las municipalidades debe “promover” la educación y la salud, lo cual en la realidad como veremos mas adelante es superado por un apoyo mas grande que la mera promoción, esencialmente en el rubro de educación.

Uno de los problemas con que se encuentra al investigar el tema de inversión social en niñez y adolescencia a nivel local, es la metodología de construcción del presupuesto y la falta de claridad que las municipalidades tienen de lo que es su labor en apoyo a la niñez y adolescencia. En ocasiones solo se concibe el financiamiento directo a la niñez o en

⁶¹ FUNDE-FUNDAUNGO. Análisis del impacto del FODES. COMURES 2002.

algunos casos se refieren al financiamiento a actividades que realizan los niños, las niñas y adolescentes, como celebraciones, actividades recreativas, etc. En otros casos se han referido al financiamiento de las comisiones o comités de niñez y adolescencia.

Estudiar la inversión en niñez y adolescencia en los municipios, necesariamente implicaría hacer un reordenamiento contable y de los sistemas administrativos, que permitan visualizar el apoyo financiero directo por una parte, pero por otra ver todas las fuentes indirectas que la municipalidad está aportando para asegurar el bienestar y el desarrollo infantil. Otro aspecto limitante es la poca colaboración que se encuentra en todavía varios municipios al pedir el acceso a los datos de inversión en niñez y adolescencia.

7.1. Los Presupuestos Municipales 1999-2004.

La municipalidad es la unidad primaria política administrativa dentro de la organización del Estado. La municipalidad tiene jurisdicción territorial y autonomía en la gestión del gobierno local. En este sentido puede decretar su presupuesto de ingreso y egresos. Dentro de sus ingresos puede tener la iniciativa en la creación y modificación de las tasas de servicio y contribuciones municipales, pero no puede crear impuestos si no es con la aprobación de la Asamblea Legislativa.

El proceso de construcción del presupuesto comienza en el nombramiento del Concejo Municipal de una Comisión Técnica para realizar las proyecciones de ingresos y gastos. Este proceso en la práctica se da de forma más simple, dependiendo del tipo de municipalidad, su tamaño, su visión del desarrollo local y su estructura administrativa. En varias de las municipalidades estudiadas en esta investigación, se realizan procesos participativos de construcción de los presupuestos e inclusive en algunos de ellos participan representantes de los niños, las niñas y adolescentes.

No hay un criterio único de cómo implementar estos procesos de construcción de presupuestos participativos, sin embargo el que se desarrollen de forma mas completa y eficiente dependerá del grado de organización de la población que el municipio tiene. Esta organización puede ser de tipo territorial o sectorial, esto posibilita la participación a nivel de las diferentes zonas de la municipalidad y también pueden participar representantes de varios sectores poblacionales como las mujeres, la niñez y adolescencia, los de la tercera edad, y también diferentes organizaciones por actividad productiva, social o cultural.

Los ingresos del municipio, como planteamos anteriormente, vienen de la aplicación de las tasas y contribuciones municipales, las multas, intereses y dividendos de participación accionarias, subvenciones, donaciones y legados. También los ingresos que se generen por la prestación de servicios público, como el aseo y limpieza, etc. Y por supuesto de las transferencias del Gobierno Central a través del FODES.

7.2. El Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador. FODES⁶²

El FODES fue creado en 1988 y en 1998 fue modificado para otorgar a las municipalidades un porcentaje del 6% de los ingresos corrientes netos del Estado. En el 2004 se realizó una nueva modificación en el porcentaje quedando el 7%. El FODES se asigna a partir de ciertos criterios que están definidos en función de la población, la equidad, la pobreza y la extensión territorial.

También establece reglas sobre los gastos que pueden hacer los municipios. Por ejemplo solo se puede gastar el 20% en funcionamiento y el resto “deberá aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura en las áreas urbanas y rural, y en proyectos dirigidos a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio”⁶³.

Si tomamos en cuenta que el FODES significa el 68% de los ingresos municipales como media nacional y que para algunas municipalidades llega a ser el 90%, necesariamente al querer analizar la inversión nacional en niñez y adolescencia, tenemos que estudiar la forma en que se gasta o invierte el FODES.

El estudio de FUNDE-FUNDAUNGO sobre el impacto del FODES, mencionado anteriormente, lo realizaron con una muestra de 20 municipalidades. Entre las conclusiones que tienen que ver con la temática del estudio resaltan las siguientes:

- a) El nivel de financiamiento de la gestión municipal en el país y de las transferencias del gobierno nacional, es aún reducido comparado con los promedios internacionales en países que cuentan con sistemas democráticos mas institucionalizados. El 7% que reciben las municipalidades es comparativamente menor en relación a otros países de América Latina y por otra parte, hay desestimulación para el esfuerzo de captación propia pues carecen de autonomía para fijar y decretar las tarifas de sus impuestos.
- b) En relación a los proyectos financiados con el 80%, el estudio concluye que el 73 % se invierte en proyectos rurales, lo cual lo califica como más idóneo para el financiamiento del sector rural que es donde se concentra la mayor pobreza en el país.
- c) Según cálculos del estudio el 44% de los proyectos ejecutados por las municipalidades con fondos del FODES son relacionados con obligaciones de los gobiernos centrales o compartidos con las municipalidades. Solo el 56 % son inversiones en función de los objetivos propios del municipio. Hay por ende, una utilización o instrumentalización del Estado para la ejecución de sus deberes a través de las alcaldías.

⁶² Esta parte esta basada en la consultoría que realizó FUNDE y FUNDAUNGO para COMURES sobre el tema Análisis del Impacto del FODES. 2002. La investigación forma parte de una coordinación técnico operativa entre estas organizaciones y se realizó con el estudio de 20 municipalidades del país.

⁶³ Idem pag 8

- d) En lo que se refiere a la niñez y adolescencia, los porcentajes de inversión del FODES, en los rubros que directamente tienen que ver con el desarrollo de la niñez y la juventud, son los siguientes:
- | | |
|--------------------------------|-----|
| a. Educación | 6% |
| b. Acueductos y Alcantarillado | 5% |
| c. Salud | 1% |
| d. Recreación y Deportes | 4%. |
- Como se observa en los porcentajes, los primeros tres están relacionados a obligaciones constitucionales directas del Estado y la cuarta podría decirse que se refiere a un nivel de compromiso mutuo municipalidad-gobierno central.
- e) De los recursos que se invierten en educación la mayor parte se dedicó a la construcción de aulas escolares y al mejoramiento de los edificios escolares. También los recursos en educación que vienen del FODES han sido usados para el pago de maestros rurales, esencialmente esto se da cuando se amplía la cobertura a través de nuevos grados o en nuevas escuelas y el Ministerio de Educación no los financia.
- f) Los proyectos de Acueductos y Alcantarillado representan un 5% de la inversión. El estudio concluye también que en la medida que los municipios eran más grandes, era mayor el porcentaje de gasto en este rublo, por el crecimiento urbano y suburbano.
- g) En recreación y deportes se invirtió una media del 4%. Para el país este es un rublo de gran importancia en la medida que padecemos de altos índices de desintegración familiar, de transculturización y en algunos casos estos se han transformado en violencia juvenil. La recreación y los deportes juegan un papel de prevención social de la violencia.
- h) En salud el apoyo ha sido en función de impulsar los programas de salud preventiva, esencialmente con el pago de promotores, apoyo de programas de campañas preventivas y pago a capacitación a personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

7.3. La Niñez y la Adolescencia en los Presupuestos Municipales.

Para lograr una sustantiva inversión desde lo local, es necesario profundizar los procesos de desconcentración y descentralización de los planes y las políticas nacionales. Estos planes deben ser elaborados con participación de la sociedad civil, asignando y reasignando los recursos necesarios para tal fin y para proyectos a nivel regional, municipal y local.

Sin embargo, aunque no exista en el país un fondo de descentralización del Estado en marcha, es importante conocer si los gobiernos locales invierten en las niñas, los niños y adolescentes y que tan significativa es dicha inversión. Para hacerlo se seleccionaron 11 municipios y se analizaron sus presupuestos. La información obtenida es bastante heterogénea, por eso las conclusiones a pesar que intentan llegar a un mismo parámetro o indicador para que sirva de análisis comparativo, parten de informaciones diferentes.

La pregunta que se tratará de responder con el análisis de los presupuestos municipales es: En que medida estos municipios están gastando o invirtiendo directa e indirectamente en la niñez y adolescencia?. Las decisiones de esta inversión deberán depender de las prioridades que el municipio defina a partir de su visión y sus respectivos diagnósticos municipales. Prerrequisitos para que una municipalidad aporte o invierta más en niñez y adolescencia es tener en primer lugar conciencia de la importancia de gastar en el sector; en segundo lugar y en términos mas sistemáticos conocer la situación de los niños, las niñas y los adolescentes en el municipio. Y para completar el ciclo haber construido una política municipal a favor de la niñez y adolescencia que contenga como complemento una política de inversión a largo plazo con programaciones operativas presupuestales anuales.

Independientemente de cumplir o no con lo señalado anteriormente, los municipios invierten en niñez y adolescencia y generalmente estos aportes presupuestarios aparecen implícitos en los gastos de los municipios y no tienen un objetivo específico y planificado para el sector. Esto es así porque los presupuestos municipales están hechos para rendir cuentas administrativas contables y no para valorar el impacto y la obtención de los resultados en función de los planes y mucho menos los impactos directos o indirectos en los beneficiarios poblacionales. Pero por otra parte, porque no existe una metodología o construcción de parámetros que partan de conceptualizar que entendemos por inversión social en niñez y adolescencia.

Para fines de este trabajo vamos entender a éste como todo gasto municipal que va enfocado a satisfacer una necesidad básica en la población en el municipio y principalmente en niñez y adolescencia. Estas necesidades básicas que constitucionalmente son obligaciones del Estado van desde la educación, la salud, el agua y saneamiento, la diversión y el entretenimiento y la cultura.

Como presupuestariamente éstas no aparecen reflejadas en sus cuentas, nos vamos a valer de otras herramientas que utilizan las municipalidades como son los informes de gastos del FODES, o los informes anuales a la población, o algunos informes a la cooperación internacional sobre obras o proyectos ejecutados.

Dentro de la estructura que presentan los presupuestos municipales hay dos partes que en función del objetivo de esta investigación necesitan analizarse detenidamente en cada uno de los presupuestos y el historial quinquenal de los municipios en estudio. En primer lugar lo que se llama Fondos Específicos Municipales que se componen esencialmente por el traslado de fondos del Gobierno Central (FODES) y que se destina a inversión en proyectos de beneficio comunitario y en segundo lugar, el rubro de Subsidio Donativos y Legados donde están contempladas las contrapartidas y los proyectos con el FISDL destinados a proyectos de inversión en comunidades.

7.3.1 Municipio de Tonacatepeque.

Municipio del departamento de San Salvador con una población, para el 2000, de 41,277 habitantes, según proyecciones de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y con un área geográfica de 67.55 Kms. cuadrados.

En septiembre del 2002 este municipio fue declarado como “Municipio Amigo de la Niñez” por UNICEF de El Salvador. Según el informe de UNICEF en agosto de ese año se emitió una resolución municipal en la que se reconoce a todos los habitantes entre 0 y 18 años como sujetos de derecho y la municipalidad asume los compromisos de la iniciativa “Municipios Amigos de la Niñez” entre las cuales se encuentra una partida presupuestaria inicial de 1 millón de colones (\$ 114,000 USD) destinados para una inversión progresiva en programas de desarrollo social que beneficien directamente a la niñez y adolescencia.

El Acuerdo municipal contiene los siguientes puntos:

- a) Garantizar un plan de desarrollo local con enfoque de derechos, sustentado en metodologías participativas y el principio del interés superior del niño, la prioridad absoluta, la participación y la solidaridad.
- b) Promover acuerdos para definir políticas sociales y ordenanzas para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en coherencia con la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.
- c) Promover y apoyar la creación de mecanismos de amplia participación tales como mesas técnicas municipales, comités de protección integral de los derechos, cabildos abiertos infanto-adolescentes, sesiones de Consejo Municipal abiertas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez y adolescencia.
- d) Crear y apoyar espacios de participación y organización social de la niñez y adolescencia.
- e) Promover la participación de la comunidad y la familia en el cumplimiento de los derechos.
- f) Garantizar el derecho a la identidad a través del Registro del Estado Familiar y actualizar los datos.
- g) Destinar recursos de la municipalidad creando una partida presupuestaria para la inversión progresiva en programas de desarrollo social que beneficien directamente a la niñez y la adolescencia.
- h) Trabajar para que se cumplan las disposiciones legales sobre la explotación infantil laboral, sexual, el maltrato y la violencia social, así como emitir las ordenanzas municipales.

i) Apoyar el desarrollo de competencias políticas, técnicas y administrativas que beneficien y prioricen a la niñez y adolescencia.

j) Apoyar programas educativos de 0 a 18 años, especialmente la atención al desarrollo infantil (0-6 años) y programas de desarrollo de habilidades para la vida de adolescentes (12-18 años)⁶⁴.

Aunque la definición de la partida presupuestaria no establece el tiempo de ejecución, ni la forma en que se invertiría, esta no se ve reflejada en el siguiente año a la promulgación de la resolución municipal.

Una declaración tan importante como la que realizó el Concejo Municipal de Tonacatepeque, que además de la declaración de Municipio Amigo de la Niñez llevaba complementariamente la decisión de una inversión presupuestaria para el sector, necesariamente tenía que ser acompañada de un plan de inversión de la partida presupuestaria.

Cuadro No.17
Inversión en Niñez y Adolescencia 2001-2004
Tonacatepeque
En dólares

	2001	2002	2003	2004
Total de Egresos	1,516,426	1,545,725	1,404,513	2,163,232
Inversión Social relacionada a Niñez y Adolescencia	44,544	81,694	41,709	102,695
Salud, Agua y Saneamiento	12,486	27,898	8,486	4,241
Educación formal y vocacional	21,244	53,796	33,223	92,454
Entretenimiento y Diversión				6,000
Otras ayudas	10,814			
Porcentaje de inversión en Niñez y Adolescencia.	2.94	5.29	2.97	4.75

Fuente: Elaboración propia con documentos consolidados presentados por el departamento de contabilidad del Municipio de Tonacatepeque.

Para el año 2004 la inversión en niñez y adolescencia, en términos de lo presupuestado, se acercó bastante a la meta establecida en el 2002 (114 mil dólares) en la declaración. Hay que tomar en cuenta que la municipalidad tuvo un cambio de administración en el 2004, aunque no de partido político, y la firma de la declaración es con el anterior Concejo Municipal.

⁶⁴ Datos sacados de la página web de UNICEF en la sección de noticias.

7.3.2 Municipio de Tecoluca.

Uno de los pocos municipios que tiene definida una Política Municipal para la Niñez y la Adolescencia es Tecoluca. Está ubicado en el departamento de San Vicente a uno 73 kms de San Salvador. Tiene un territorio muy amplio (el quinto en el país) con 284.8 Km². La población del municipio es de 30,010 habitantes de los cuales 77.65% están en el área rural y 22.35% al área urbana, por lo que se define como un municipio predominantemente rural⁶⁵.

Geográficamente el municipio por su amplitud, se divide en 7 sectores: Pueblo, Costa, Volcán, Centro, Santa Cruz Porrillo, Norte y San Nicolás. Esta misma división territorial sirve en términos de los procesos de planificación y participativos del municipio.

El objetivo general de la política para la niñez y adolescencia es que la Municipalidad “realiza gestiones encaminadas a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y garantiza la participación de éstos en los procesos de desarrollo local”⁶⁶. Las áreas de acción son la salud, la educación, la protección especial, cultura y recreación, participación y organización y alternativas económicas.

En la última parte de la Política se dice textualmente “La participación de la niñez y adolescencia en la Asamblea General, como en el cabildo que se realiza en el mes de diciembre para la elaboración del presupuesto municipal será de suma importancia. En este espacio deberá presentarse la propuesta sobre recursos económicos adicionales para la implementación de los programas, proyectos y acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes de Tecoluca. Se pretende que las partidas presupuestarias para el desarrollo de programas en su conjunto no sean inferiores al 5% del total del presupuesto municipal”⁶⁷.

Para ver la inversión en niñez y adolescencia en el municipio usamos el informe consolidado de los tres años anteriores (2001 al 2003) de la administración municipal y que presidió el actual Alcalde. Este informe posee un listado de obras y proyectos realizados en los tres años y están divididos por los diferentes sectores territoriales.

⁶⁵ Municipalidad de Tecoluca. “Política Municipal para la Niñez y Adolescencia”. Documento no publicado. Noviembre 2004.

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Ibid

Cuadro No. 18
Inversión Social en Niñez y Adolescencia.
Tecoluca 2001-2003
Por sectores territoriales en dólares

	<i>Total Proyectos y Obras</i>	<i>Salud, Agua y Saneamiento</i>	<i>Educación formal y vocacional</i>	<i>Diversión</i>	<i>Total de Inversión en NNA</i>	<i>% del total</i>
Costa	1,647,520	27,428	55,314	8,571	91,313	5.54
Santa Cruz Porillo	215,104		37,926		37,926	17.63
Norte	250,519	5,686	22,857		28,543	11.39
San Nicolás	136,372	2,298			2,298	1.69
Pueblo	1,361,084	8,904	7,429	248,568	264,901	19.46
Volcán	86,946	3,418	20,092		23,510	27.03
Centro	178,431			1,392	1,392	0.78
TOTALES	3,875,976	47,734	143,618	258,531	449,883	11.60

Fuentes: Elaboración propia a través de: Informes de labores del año 2001, del 2002 e Informe Consolidado de las labores municipales del 2001 al 2003. Municipalidad de Tecoluca.

Si tomamos en cuenta el cuadro de inversión de proyectos para los años 2001 al 2003, el porcentaje de inversión en niñez y adolescencia para los tres años es de 11.60 %. Los presupuestos municipales de Tecoluca para estos tres años suman una cantidad de 4, 045,922 dólares ⁶⁸, lo que significa que en términos presupuestarios la inversión en niñez y adolescencia para los tres años es de 11.12% del total de los presupuestos. ⁶⁹

⁶⁸ Los presupuestos municipales durante estos tres años fueron: 2001=1,425,033 dólares; 2002=1,146,680 y para 2003=1,474,209.

⁶⁹ Este porcentaje se da al relacionar la suma total de presupuestos de los tres años entre el total de inversión social en niñez y adolescencia (449,883 dólares) para los mismo tres años.

7.3.3 Municipio de Concepción Batres.

Ubicado en el departamento de Usulután. Hasta el año de 1992 este municipio contaba con una población de 11,758 habitantes y según proyecciones de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) para el 2000 la población aumentaría a 12,376.

Concepción Batres tiene una longitud territorial de 40.41 Kmts cuadrados. Actualmente Alcalde Municipal participa activamente en la COMUNAES (Comité de Municipios Proniñez y Adolescencia de El Salvador) y también coordina el trabajo de niñez y adolescencia con el ISNA, UNICEF y FUNDE.

Este municipio forma parte de la Micro región SOCINUS SEM en conjunto con los municipios de Puerto El Triunfo, Ereguayquín y Usulután. Esta Asociación fue constituida a finales del 2001 como una empresa intermunicipal para la recolección y disposición final de los desechos sólidos. Actualmente cuentan con un relleno sanitario, que construyeron con apoyo de RTI (Institución no gubernamental Estadounidense) y el FISDL.

También forman parte de la empresa "Terrajera Usuluteca de Municipios Integrados" (TUMI), que cuenta con maquinaria y equipos para la apertura, reparación y mantenimiento de caminos y obras de terracería. Para la constitución e inversión fueron apoyados por AECI, la Agencia Española de Cooperación en Ibero América, actualmente lo conforman 16 municipios.

Forman parte de la Sociedad de economía mixta llamada Tetralogía, que tiene el objetivo del Manejo y administración del sistema de agua potable para 6 municipios. Para su conformación recibieron el apoyo de RTI, AID, FISDL y COMURES.

Probablemente los presupuestos mayores en el 2001 y 2002 se deben a la ayuda extraordinaria para solventar la emergencia de los terremotos, en este sentido los últimos dos años se estabiliza casi en la misma cantidad. Esto se observa claramente en los Ingresos Corrientes que se componen de todos los impuestos, Tasas y Derechos que cobra la municipalidad.

En términos de la inversión en niñez y adolescencia para el municipio de Concepción Batres solo se realiza por medio de los fondos del FODES. Para el caso los fondos recibidos y sus porcentajes en relación al presupuesto total son los siguientes, para los cuatro años sobre los cuales se cuenta con información.

Cuadro No. 19
Monto de los Presupuestos y Fondos de Desarrollo
Económico y Social FODES (en dólares)
y porcentajes respectivos.

	Presupuesto global	FODES	Porcentaje
2001	786,318	631,283	80.3
2002	855,805	629,029	73.5
2003	513,845	318,536	61.9
2004	513,686	318,536	62.0

Fuente: Elaboración propia con Documentos Oficiales de la Alcaldía conteniendo los Presupuestos Municipales del Municipio de Concepción Batres. Dic 2004.

La dependencia del municipio con respecto al FODES es grande, si tomamos en cuenta solo los dos últimos años, el porcentaje es mayor de los 60%.

Se cuenta con información de los tres últimos años de cómo se gastó el FODES y por el tipo de sector beneficiado, dada la característica de la obra o proyecto realizado podemos concluir sobre las obras que tienen que ver con la infancia y adolescencia del municipio.

Cuadro No.20
Concepción Batres
Inversión social en Niñez y Adolescencia 2001-2004
(Dólares y porcentajes)

	2001	2002	2003	2004
Total de Presupuesto	786,318	855,805	513,845	513,686
Inversión Social relacionada a Niñez y Adolescencia	12,310	11,100	34,062	
Salud, Agua y Saneamiento	11,971	11,080	4,054	
Educación formal y vocacional	339		2,482	
Entretenimiento y Diversión		20	27,527	
Porcentaje de inversión en Niñez y Adolescencia.	1.57	1.30	6.63	

Fuente: Elaboración propia con Documentos Oficiales de la Alcaldía conteniendo los Presupuestos Municipales del Municipio de Concepción Batres. Dic 2004.

Lastimosamente no se tuvo los datos del 2004, para visualizar si el incremento en la inversión en niñez y adolescencia a partir del 2003 es una tendencia. Para este año, la inversión en niñez y adolescencia tuvo un repunte y en términos porcentuales paso a significar un 6.63 % del total de los fondos presupuestados.

7.3.4 Municipio de Olocuilta.

La población de Olocuilta se estima en 37,566 habitantes y tiene una extensión de 89.02 kilómetros cuadrados⁷⁰. Su población es urbana en un alto porcentaje (61.8 %). Su ubicación es a 27 kms de la ciudad capital.

El gobierno local está participando en la Microregión de Los Nonualcos, conformada por 16 municipios del Departamento de La Paz. En esta Microregión se está trabajando en un proyecto de “Manejo Integral de los Desechos Sólidos” que desembocará en la construcción de un relleno sanitario. Existe una ordenanza sobre transparencia municipal, la cual se concretiza con la apertura de espacios para que la ciudadanía participe en la elaboración del presupuesto de inversión participativo.

El proceso de aprobación del presupuesto tiene los siguientes pasos. En primer lugar se realiza una consulta o cabildo abierto municipal, en donde las diferentes comunidades exponen sus necesidades. En una segunda etapa el Concejo se reúne y en base a las necesidades formulan un plan de proyectos esencialmente con los fondos del FODES. Posteriormente el secretario con esos datos globales y un auxiliar preparan el presupuesto y lo presentan al Concejo Municipal para su aprobación.

Cuadro No. 21
Olocuilta
Inversión Social en Niñez y Adolescencia.
(En dólares y porcentajes)

	2001	2002	2003
Presupuesto de Egresos	1,526,293	1,871,080	2,253,825
Inversión Social relacionada a Niñez y Adolescencia		47,647	292,326
Agua y Saneamiento		20,468	38,914
Educación formal y vocacional		11,000	19,424
Entretenimiento y Diversión		16,179	233,988
Porcentajes		2.54	12.97

Fuente: Elaboración propia con Documentos oficiales presupuestarios Del Municipio de Olocuilta.

⁷⁰ Informe de Rendición de Cuentas. Periodo del 1 de Enero al 30 de Septiembre 2004. Alcaldía de Olocuilta. Octubre de 2004

Llama la atención la inversión que realiza la alcaldía de Olocuilta en el 2003 en el rubro de entretenimiento y diversión. Esto es producto de que los proyectos ejecutados con fondos FODES entre 2002 y 2003, casi se duplicaron, de 390,382 dólares para el año 2002 se pasó a 626,072 en el 2003. Además para el año 2003 la Municipalidad recibió un préstamo interno, con lo cual no contaba anteriormente. La mayoría de obras en esa rama son la construcción de canchas, polideportivos y su iluminación. Esto tiene lógica con la cercanía a la ciudad capital y los índices altos de delincuencia juvenil de las grandes ciudades.

7.3.5. Municipio de Soyapango.

Soyapango se considera entre los municipios más grandes de El Salvador. Su población es de cerca de 300,000 habitantes según las proyecciones de la DIGESTYC y según el actual Alcalde Municipal, la población del municipio alcanza los 500,000 habitantes.

Hasta el año 2000 el proceso de construcción del presupuesto municipal tenía varias fases, de la siguiente forma:

- a) El Concejo nombra una Comisión para darle seguimiento a la elaboración del presupuesto. La Comisión se reúne con el Gerente para elaborar las líneas de política que sirva de guía.
- b) Se conforma una Comisión Operativa para elaborar la propuesta. Esta Comisión esta conformada por los gerentes de Tesorería, Contabilidad, Gerencia General y Administración.
- c) Las Comisiones Operativa y de presupuesto discuten la viabilidad de la política diseñada en consulta con el Concejo que da última aprobación.
- d) Finalmente después de varias discusiones y reformas por las comisiones es aprobado por el Concejo.

El proceso de discusión y concertación se realiza por medio de los cabildos abiertos con diferentes sectores de la población. De estos cabildos salen varias demandas y se suman a otras realizadas por la población, las cuales son ordenadas y clasificadas y se devuelven a las comunidades para ser priorizadas. Esto sirve para hacer un Plan de Proyectos que sirve de insumo a la Comisión Operativa.

Todo esto puede realizarlo en la medida que tiene un alto nivel de tributación y le permite tener mayor autonomía en los fondos que capta. Para municipios como Soyapango los fondos recibidos por medio del FODES son apenas un pequeño porcentaje del total del presupuesto. Ejemplo es que para el 2000 Soyapango recibió 4,065,757 colones por parte del Gobierno Central a través del FODES lo cual significo apenas un 4.4% del presupuesto global del municipio.

Cuadro No. 22
Inversión en Niñez y Adolescencia 2000-2004
Soya pango
(Dólares y porcentajes)

	2001	2003	2004
Total presupuesto	11, 400,951	11,451,429	9,816,231
Inversión en Niñez y Adolescencia	362,243	430,191	381,541
Salud, Agua y Saneamiento	158,710	218,284	101,954
Educación formal y vocacional	84,292		6,692
Entretenimiento y diversión.		122,993	212,425
Apoyo directo actividades de jóvenes.	119,241	88,914	60,470
Porcentajes	3.18	3.76	3.89

Fuente: Elaboración propia con documentos sobre los egresos presupuestarios proporcionados por el departamento de contabilidad de la Alcaldía Municipal de Soyapango.

A partir de los datos proporcionados pudo reconstruirse la inversión en niñez y adolescencia para los años 2001, 2003 y 2004, quedando el vacío para el año 2002. Los porcentajes presupuestarios de inversión en el sector de la Municipalidad de Soyapango son entre 3 y 4% del presupuesto total. En los tres años analizados existe una tendencia al incremento porcentual pequeño de la inversión y especialmente un incremento absoluto del gasto en entretenimiento.

7.3.6 Municipio de Apopa.

Este municipio, para 1992 según la DIGESTYC tenía 109,179 habitantes y se proyectaba para el 2000 una población de 171,833. La extensión territorial es de 51.84 Km cuadrados.

La información que se obtuvo de la municipalidad de Apopa fue poca, por eso las cifras y porcentajes de inversión en el sector son solo para dos años.

Cuadro No. 23
Inversión en Niñez y Adolescencia
APOPA
(En dólares y porcentajes)

	2001	2002	2003
Gasto Presupuestario	2,931,188	3,258,297	3,324,804
Inversión Social relacionada a Niñez y Adolescencia		12,997	74,599
Salud, Agua y Saneamiento		1,569	45,152
Educación formal y vocacional.		11,428	10,000
Entretenimiento.			19,447
Porcentajes.		0.40	2.24

Fuente: Elaboración propia con documentos proporcionados por la Gerencia y departamento de contabilidad de la Alcaldía de Apopa.
 Dic 2004.

A partir de los datos proporcionados se pueden elaborar los cuadros para dos años 2002 y 2003, en los cuales se refleja porcentajes muy pequeños de inversión en niñez y adolescencia. Sin embargo, existe un incremento sustantivo, mas de cinco veces, en términos absolutos entre los dos años pasando de una inversión de 12,997 dólares a 74,559 dólares.

7.3.7 Municipio de Acajutla.

Municipio ubicado en el departamento de Sonsonate, con una población de 60,839 estimada por la DIGESTYC para el año 2000. La extensión territorial es de 166.59 Kmts cuadrados.

Acajutla conforma con otras cuatro municipalidades la asociación Microregión del Pacífico, con la cual pretende realizar en conjunto el manejo de los desechos sólidos, el ordenamiento territorial y el turismo.

Según el cuadro la inversión en niñez y adolescencia ha tenido una tendencia a ser cada vez menor. Las principales inversiones que disminuyeron son las relacionadas al Agua y Saneamiento Ambiental y en menor cuantía lo de educación.

En este municipio, existe una partida presupuestaria especial, que no aparecen en los otros municipios, llamada contribuciones varias. Esta cuenta sirve para el apoyo con financiamientos mensuales, a todas las escuelas o centro escolares, de parte de la municipalidad. Este fondo a diferencias de las otras partidas relacionadas a la inversión a la niñez y adolescencia, se mantiene en los cuatro años e inclusive se incrementó anualmente.

Cuadro No. 24
Acajutla
Inversión Social en NNA en dólares
2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Gasto Presupuestario	4,300,611	4,137,094	3,962,468	3,070,859
Inversión Social relacionada a Niñez y Adolescencia	970,088	411,933	262,100	125,386
Salud, Agua y Saneamiento	825,932	227,623	125,788	11,494
Educación y Entretenimiento	100,041	130,481	82,036	55,892
Contribuciones varias*	44,114	53,829	54,274	58,000
Porcentajes.	22.56	9.96	6.61	4.08

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Municipales de Acajutla de los años 2001, 2002, 2003 y 2004. Alcaldía Municipal de Acajutla.

7.3.8 Municipio de Comalapa.

Municipio muy pequeño, del departamento de Chalatenango, con una población de 4,422 habitantes para el año 2000, según las proyecciones de DIGESTYC. Su extensión territorial es de 28.22 Kmts cuadrados.

Comalapa forma parte de la Asociación de Municipios de La Montañona. Esta Asociación conformada además por los municipios de Ojos de Agua, El Carrizal, La Laguna, Comalapa, Concepción Quezaltepeque y Chalatenango; obtuvo su personería jurídica en octubre de 1999 y tiene dentro de sus objetivos trabajar en el medio ambiente, participación ciudadana, el desarrollo económico y social, el fortalecimiento y modernización institucional, la comunicación y en un plan de ordenamiento territorial.

Cuadro No. 25
Comalapa
Inversión Social en Niñez y Adolescencia
En dólares

	2001	2002	2003
Total Presupuesto	330,933	337,069	310,129
Gastos Sociales relacionados a Niñez y Adolescencia	78,383	51,027	79,889
Salud, Agua y Saneamiento Ambiental	40,000	8,571	34,321
Educación formal y vocacional.	17,143	21,714	39,568
Recreación	21,240	20,742	6,000
Porcentajes.	23.69	15.14	25.76

Fuente: Elaboración propia con documentos consolidados de los presupuestos municipales para los años 2001, 2002 y 2003. Municipio de Comalapa.

Los porcentajes de inversión en niñez y adolescencia del municipio de Comalapa son grandes para los tres años estudiados. Es el contraste que genera la centralización y la concentración del desarrollo en las grandes ciudades y los profundos desequilibrios socioterritoriales que tiene el país. La pregunta obligada es, ¿Cómo es posible que en municipios pobres y con pocos recursos, tengan que cargar con satisfacer las obligaciones que son del Gobierno Central?.

7.3.9 Municipio de San Antonio del Monte.

Ubicado en el departamento de Sonsonate, con una población en el año 2001 de 29,160 habitantes y una extensión territorial de 25.11 Kmts cuadrados.

La municipalidad esta organizada en varias organizaciones comunales, que en conjunto forman el Comité de Desarrollo Local. Los líderes comunitarios y el Concejo Municipal se reúnen periódicamente para diseñar la planificación del desarrollo del municipio.

Geográficamente el municipio de San Antonio del Monte está articulado con la ciudad de Sonsonate, tanto en su estructura vial, en lo económico, como por el uso de los servicios. Actualmente conforman, en conjunto con las poblaciones de Sonzacate, Nahuilingo, Acajutla y Sonsonate; la Asociación de Municipios del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de Sonsonate, (AMSO). Esta asociación pretende realizar un ordenamiento territorial a través de un plan que en la actualidad están elaborando.

También esta municipalidad está trabajando en la conformación de la Microregión del Pacífico, en conjunto con otras municipalidades, con la cual trabajaran en proyectos para el manejo de los desechos sólidos y el turismo.

Cuadro No. 26
Inversión en Niñez y Adolescencia
Municipio de San Antonio del Monte
2000-2004
En dólares

	2001	2002	2003	2004
Presupuestos	781,139	1,204,665	1,234,759	696,588
Inversión en Niñez y Adolescencia	106,688	465,714	413,305	106,832
Infraestructura en salud y saneamiento ambiental	58,824	305,143	380,305	62,832
Infraestructura en educación y recreación.	47,864	160,571	33,000	44,000
Porcentajes	13.66	38.66	33.47	15.34

Fuente: Construcción propia con datos de los presupuestos globales y de egresos de la municipalidad de San Antonio del Monte.

Los presupuestos del 2002 y el 2003 son sustancialmente más grandes que los del 2001 y 2004. El motivo es que la municipalidad realizó un endeudamiento público de cerca de 500 mil dólares en cada uno de esos años. Esos préstamos tuvieron un impacto directo muy fuerte en la inversión a la niñez y adolescencia, pues más de un tercio de los presupuestos del 2002 y 2003 se dedicaron a la salud, agua, saneamiento, educación y entretenimiento.

Si hiciéramos caso omiso de los dos años incrementados con el empréstito, los porcentajes que este municipio presupuesta en función de la niñez son siempre significativos. Un 13.66 % en el año 2001 y un 15.34% en el año 2004.

7.3.10 Municipio de Chalatenango.

El Municipio de Chalatenango tiene una población de 30,096 habitantes, para el año 2000. Su extensión territorial es de 131.80 Kmts cuadrados.

Cuadro No.27
Presupuestos Municipales Ciudad de Chalatenango
2001-2004
En dólares.

	2001	2002	2003	2004
Total Presupuesto	1,430,963	1,744,397	1,139,894	1,440,310
Inversión Social en Niñez y Adolescencia	145,832	279,582	259,505	284,991
Transferencias a organismos sin fines de lucro	1,394	17,257	17,257	14,857
Apoyo a personas pobres	571	1,143	1,143	1,143
Salud, Agua y Saneamiento Ambiental	85,336	224,254	170,298	220,134
Educación y Recreación	58,531	36,928	70,807	48,857
Porcentajes.	10.19	16.03	22.77	19.79

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos oficiales de 2001 hasta el 2004. Alcaldía de Chalatenango.

Como se puede observar en el cuadro lo que invierte la municipalidad de Chalatenango en apoyo al desarrollo de la niñez y adolescencia es bastante constante, a pesar de las diferencia en los presupuestos. En los últimos años la municipalidad ha realizado una fuerte inversión en Agua y Saneamiento Ambiental lo cual va repercutir grandemente en una mejoría de los índices de salud de la niñez y adolescencia del municipio.

En lo que se refiere a apoyo a organismos sin fines de lucro se refiere las ayudas que proporciona a las madres cuidadoras de niños del Centro de Bienestar Infantil y ayudas al desarrollo comunitario. El apoyo a personas pobres, se trata de ayudas para gastos médicos y gastos de defunción el cual parece ser una costumbre de todos los municipios.

El 90% de las obras y proyectos sobre Salud y Saneamiento Ambiental, se refieren a proyectos de introducción de agua potable y aguas negras. También en esta categoría se encuentran los proyectos relacionados a basuras y eliminación de desechos sólidos.

Una gran parte de los fondos destinados a educación y recreación se gastan en la construcción de escuelas o aulas y ampliación de las mismas, esencialmente en los cantones y caseríos. También se apoya el deporte, las escuelas de música y se estableció un programa de becas municipales.

Porcentual mente la inversión social para el desarrollo de la niñez y adolescencia de este municipio es significativa y con una tendencia a incrementarse en los último dos años (2003 y 2004), donde ha significado que una quinta parte del presupuesto se invierte en proyectos a favor del sector.

7.3.11 Municipio de Jiquilisco.

La municipalidad de Jiquilisco se encuentra en el departamento de Usulután. Con una población de 40,091 para el año 2000 según las proyecciones del DIGESTYC. Es de los municipios mas grande en términos de su territorio en el país, con una extensión de 429.99 Kmts cuadrados.

Cuadro No. 28
Inversión en Niñez y Adolescencia 2003 y 2004
Jiquilisco
En dólares

	2003	2004
Total Presupuesto	1,845,051	2,631,021
Gastos Sociales relacionados a Niñez y Adolescencia	85,634	161,000
Salud, Agua y Saneamiento Básico	15,534	
Educación formal y vocacional	10,100	
Entretenimiento y Diversión.	60,000	161,000
Porcentajes.	4.64	6.12

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos 2003 y 2004
Alcaldía de Jiquilisco.

Para el año 2004, en el presupuesto municipal sólo aparece como proyecto ligado al desarrollo de la niñez y adolescencia la construcción del parque central del pueblo por un monto de 161,000 dólares. Los demás proyectos del municipio tienen que ver específicamente con mantenimiento y mejoría de calles y carreteras. Para el año 2004 no existen proyectos relacionados a salud, agua y saneamiento y en educación.

8. CONCLUSIONES GENERALES.

1. El Salvador tiene uno de los Gastos Públicos Sociales más bajos de América Latina. El efecto en los niños y las niñas es directo en la medida que este Gasto representa un porcentaje elevado del ingreso no monetario de las familias pobres en el país y porque un 44% de la población salvadoreña es niña, niño o adolescente.
2. Existe un marco legal importante en el país que podría servir para trabajar en base a los derechos ratificados en la Convención sobre Derechos del Niño y que posibilite la protección y el desarrollo de la niñez. Este marco va desde la Constitución Política de El Salvador, varias leyes secundarias y sus reglamentos, instituciones especializadas en el sector, así como normas y compromisos internacionales. A pesar del notorio avance en materia jurídica e institucional, el Estado no garantiza adecuadamente todos los derechos de la niñez y adolescencia, ni los mecanismos de protección necesarios. De igual forma no define políticas específicas y recursos económicos para el desarrollo de la infancia y adolescencia.
3. La ejecución de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia requiere un marco profundo de descentralización y desconcentración del poder político y económico, que no existe aún en el país. Por otra parte, los esfuerzos que se realizan para su concreción necesitan ser concertados e integrados entre el gobierno central, los sectores de la sociedad civil y las municipalidades.
4. Aunque está demostrado que la inversión en niñez y adolescencia es fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza, y que tiene retornos para la sociedad y el propio individuo, que superan a muchas otras inversiones que el estado pueda realizar, esto no se refleja aún en las políticas públicas en El Salvador.
5. Las municipalidades al estar más directa y estrechamente ligadas a la población, constituyen un ámbito clave para asegurar los logros a favor de las niñas y los niños. Las acciones de prevención y desarrollo en el ámbito local, tienen mayor flexibilidad, continuidad y efectividad; además permiten una amplia participación de los sectores involucrados. En este sentido, cualquier política pública a favor de la niñez y adolescencia, tiene que concentrar su accionar y esfuerzos tomando en cuenta este factor y por lo tanto, haciendo de las municipalidades el eje para la implementación de la política.

6. Los porcentajes de disminución de la pobreza absoluta y relativa en el país en la década pasada, fueron producto principalmente del incremento de las remesas familiares y a la creación de nuevos empleos e ingresos en el primer quinquenio a partir del crecimiento económico y además al incremento de la Inversión Social en esa década. Para la década actual, en lo que respecta al primer quinquenio, no existe crecimiento económico y el Gasto Público Social se ha estancado y en algunos casos disminuido. De seguir así los niveles de pobreza se mantendrán igual o empeorarán, lo que afectará de manera directa un alto porcentaje a las niñas, los niños y adolescentes.
7. Nuestra política fiscal es deficitaria y regresiva. Esto tiene una alta repercusión en las posibilidades que el Estado incrementa la Inversión Social en su población. El porcentaje de financiamiento a través de la deuda interna y externa es cada vez mayor. La función social del Presupuesto General de la Nación de contribuir a disminuir las desigualdades ha sido casi olvidado por el Estado, muy al contrario las reformas tributarias han sido encaminadas a consolidar un sistema regresivo. El mayor porcentaje de niños y niñas se encuentra en el área rural y es ahí donde existe el mayor nivel de pobreza, en este sentido, la actual política fiscal tiene una repercusión mayor en la niñez y adolescencia de las zonas rurales.
8. Existe un divorcio entre política social y política económica que se refleja específicamente en el caso de la situación de la niñez y adolescencia en el país. Este argumento es más contundente cuando encontramos una ausencia de un enfoque que ubique a los derechos de la niñez y adolescencia como eje transversal de las políticas económicas y sociales, lo que lo hace que es casi invisible el sector en los presupuestos nacionales y locales.
9. La construcción, ejecución y evaluación del presupuesto general de la nación es una actividad esencialmente centralizada en el gobierno central y solamente es deliberada para su aprobación por los partidos políticos. Esto hace que la concepción de la sociedad en general sea de indiferencia ante este instrumento esencial de la vida de todos los ciudadanos y ciudadanas.
10. A nivel del Gobierno Central, el análisis de los presupuestos gubernamentales del último quinquenio (2000-2005) permiten concluir que la inversión social en los niños, las niñas y los adolescentes, medido a partir de los gastos del estado en Educación, Salud, Agua, Saneamiento Ambiental y en Nutrición han disminuido en términos absolutos como relativamente. En los últimos dos años la disminución ha sido más notable en todos los temas.
11. Si en la década anterior se dieron importantes avances en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, especialmente en aspectos de salud y educación, esos logros tendrán un retroceso o no continuarán si los niveles de inversión siguen las tendencias del actual quinquenio.

12. Actualmente existen esfuerzos importantes que están realizando algunas municipalidades, en función de trabajar por el desarrollo de la niñez. En esta labor han sido acompañados por varias ONGs nacionales e internacionales y organismo de las Naciones Unidas como el PNUD, UNICEF y la OIT. Hace falta mayor comunicación e intercambio entre los esfuerzos y llegar a tener metodologías más específicas y validadas que permitan posteriormente replicar las experiencias en todos los municipios del país. Una parte esencial y complementaria al proceso de elaboración de las políticas de desarrollo infantil y juveniles es la definición de presupuestos que complementen y aseguren la ejecución de las estrategias, sobre esta temática los avances son insignificantes.
13. Para lograr una verdadera inversión desde lo local es necesario profundizar los procesos de desconcentración y descentralización de los planes, las políticas y los recursos nacionales. El FODES ha jugado un papel trascendental en la inversión social en las municipalidades y por ende en la niñez y adolescencia. Un porcentaje importante de la ejecución de los fondos vía el FODES se han ejecutado beneficiando indirecta y directamente a la niñez y adolescencia.
14. En varias municipalidades la construcción de los presupuestos permite la participación de la población y en muy pocos participan los niños, las niñas y los adolescentes. Existen claras diferencias entre los diferentes municipios sobre la metodología utilizada, sin embargo hay que verlas todavía como procesos que implican necesariamente aprendizaje y promoción a nivel nacional y generar vasos comunicantes entre ellas.
15. Los porcentajes de inversión en los niños, las niñas y adolescentes es mayor que lo conscientemente creen las autoridades municipales realizan. Esto se debe a que no tienen construidas metodologías y parámetros para sistematizar este aporte. Si embargo, hay notables diferencias de enfoque a partir de lo que las municipalidades o las autoridades consideran debe ser la prioridad municipal del momento.
16. Lograr el desarrollo de la niñez y la adolescencia y el estricto cumplimiento de sus derechos es una tarea nacional. Sin embargo, en la actual estructura política, social y económica centralizada, es el gobierno central el mayor obligado a lograrlo y para el último quinquenio este se ha estancado. Es necesario replantearse el camino y construirlo sobre la base de una verdadera descentralización y desconcentración que permita con mayor eficiencia y efectividad ir pagando la deuda social que el país tiene con su infancia y adolescencia.

9. PROPUESTAS PARA TRABAJAR EN INCREMENTOS DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

9.1 A nivel nacional.

1. El principal factor para incrementar la inversión social en niñez y adolescencia es el incremento de los ingresos del Estado. En este sentido, es impostergable el incremento en la carga tributaria del país, esto requiere una reestructuración de la política fiscal que la convierta en mas equitativa y eficiente. Esto va permitir que la política presupuestaria y el presupuesto general de la nación jueguen el papel de redistribuidor de la riqueza.

Para lograrlo en un marco de polaridades políticas y desigualdades en la distribución de la riqueza, se requiere el establecimiento de un gran acuerdo nacional que desemboque en un Pacto Fiscal. Hay que ponerse de acuerdo en qué tipo de país se quiere para el futuro y en este sentido, en que se quiere invertir actualmente para lograrlo, esto significa que necesariamente hay que pensar en la niñez. Pero además, este ejercicio de mirar el futuro debe concretizarse en el compromiso de mejorar las finanzas públicas, como base para lograr esa inversión.

El país necesariamente tiene que llegar a ese acuerdo entre toda la sociedad, la empresa privada y el Estado. La experiencia ha demostrado que para hacerlo deben definirse primero las prioridades del país y sobre esta base asumir un pacto de nación que permita el aporte de todos y todas. Las experiencias de los últimos años, de negociaciones parciales, anuales y al margen de la ciudadanía, de los presupuestos, lo único que generan son más contradicciones, menos eficiencia y poca o nula sensibilidad social y nacional.

Este Pacto debe generar procesos de cambio social vinculando la política económica, fiscal y presupuestaria a la política e inversión social en la infancia y la adolescencia. Se debe asumir que en el marco de las políticas sociales se destine una inversión creciente y sostenida a favor de los niños, las niñas y los adolescentes y que, mediante un sistema de evaluación cualitativa y cuantitativa, se asegure que tanto la asignación de recursos del sector público y privado como la contribución de todos los sectores sociales y la cooperación internacional permitan el efectivo cumplimiento de los compromisos en pro de la infancia.

Esta mayor inversión social debe ser acompañada de criterios de calidad en el servicio prestado a los niños, niñas y adolescentes, garantizando la equidad en la asignación de los recursos (tanto en términos de sexo, ubicación geográfica, nivel de pobreza). También el uso de los recursos debe ser eficiente en términos administrativos y por supuesto descentralizados, aprovechando las ventajas de la gestión a nivel local. La optimización de los recursos dedicados a la niñez. Los programas y proyectos dirigidos a la infancia deben ser integrales, en función del carácter múltiple de las exclusiones, evitando la dispersión entre ministerios e instituciones.

Algunas estrategias que deberían acompañar esta mayor inversión social en la infancia y adolescencia, son las siguientes:

- a. Aclarar, transparentar y desglosar los presupuestos dedicados a la niñez y adolescencia. Esto implica la construcción de presupuestos participativos y el establecimiento de la auditoría social.
 - b. La descentralización del modelo del gasto social. Significa que buena parte de los recursos destinados a la infancia debe ser trasladados a las municipalidades bajo criterios de eficiencia y transparencia en la promoción de los derechos de la población infantil y juvenil.
 - c. Optimizar la gestión pública en infancia. Significa la auditoría social y el desarrollo de mecanismos de seguimiento y control social tendientes a la eliminación de acciones de despilfarro de recursos.
 - d. Construir indicadores de impacto tanto a nivel nacional como local.
 - e. Establecer entre los organismos del estado, la cooperación internacional y los mismos municipios un estímulo financiero a aquellos municipios que mejoren los resultados de su inversión.
 - f. Definición de un porcentaje específico de la inversión pública nacional para la niñez y adolescencia. Para esto es necesario que exista un presupuesto desglosado en el sector y de esa forma definir un porcentaje del GPS y del PIB.
 - g. Establecimiento de una fórmula de compensación para que la inversión social no este dependiendo de los ciclos económicos y que permita asegurar la inversión en niñez y adolescencia anualmente.
2. Es urgente el establecimiento a nivel oficial y en conjunto con la sociedad civil y la cooperación internacional, de una metodología de seguimiento, control y análisis de la inversión social para niñez y adolescencia en El Salvador. La metodología debería ser capaz de medir el nivel de inversión por grupos de edades y que permita su análisis anualmente. La construcción de este indicador de inversión pública en niñez y adolescencia posibilitará la realización de estudios y documentos de análisis que contribuyan al debate y a la difusión de información sobre el grado de compromiso y atención del estado respecto del cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia. También esta información permitirá la producción de trabajos que investiguen sobre los factores económicos y presupuestarios que inciden en dicho cumplimiento permitiendo la toma de decisiones sobre la asignación de recursos.⁷¹

⁷¹ Para fines de análisis ésta debería clasificarse en tres clases de inversiones: Las específicas, que tienen como beneficiario directo el sector; las indirectas, que a partir de las inversiones dirigidas a otro sector poblacional (como las madres), se beneficia a la niñez y adolescencia; y las ampliadas o genéricas, que tienen objetivos globales (por ejemplo las políticas antipobreza). Para complementar esta clasificación deben establecerse las siguientes categorías por clase de inversión: Ayuda directa, Condiciones de vida, Deportes, Recreación y cultura, Desarrollo e integración, Educación, Nutrición y alimentación, Protección del niño y la niña, Salud y Obras sociales.

3. Se debe incrementar el porcentaje de aporte hacia las municipalidades. El análisis del impacto del FODES permite concluir que para generalizar y hacer más eficiente la política pública en todo el territorio y donde mas se requiere es indispensable las municipalidades. En función de la niñez y adolescencia, sería importante revisar la política del gasto del FODES, y que estableciera mecanismos de inversión social en las niñas, los niños y adolescentes. Esto podría asegurarse, en primer lugar haciendo conciencia de lo que significa invertir en el sector como prioridad en función del futuro del país y por otra parte, estableciendo parámetros y metodologías de cómo se puede invertir y sus impactos en la niñez y adolescencia, según edades, composición familiar, situación de pobreza, trabajo infantil y en situaciones riesgo.
4. Crear a nivel nacional el Fondo para La Niñez y la Adolescencia El objetivo será financiar proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria y de ejecución exclusiva a nivel municipal e interinstitucional a favor de la infancia y adolescencia.
5. El nivel de endeudamiento externo del país es cada día mayor. Hay iniciativas en el marco internacional que han permitido que ciertos países cambien la deuda externa por desarrollo hacia la niñez. El país debe asumir un papel vanguardista en la promoción de estas iniciativas en el marco de las naciones pobres y endeudadas. Esto significa por supuesto asumir que el país está altamente endeudado y promover la iniciativa de canje de la deuda externa por financiamiento de programas a favor de las niñas, niños y adolescentes.
6. Hay que asegurar que la inversión social en niñez y adolescencia no se afecte por las contracciones económicas y el bajo crecimiento económico. En este sentido se hace necesario un acuerdo gubernamental de un gasto social anticíclico, de tal forma de no afectar doblemente a la niñez pobre. Esto es posible como se ha demostrado en otros países de América Latina.
7. Es importante promover la participación privada más con sentido de nación y solidaria con la población infantil, en este sentido, una propuesta es que la empresa privada asuma el concepto de empresa ciudadana con responsabilidad social. Una forma de asegurar esta responsabilidad ciudadana es que las empresas lleve un balance social que asegure que los niños, las niñas y adolescentes obtengan el beneficio de su gestión y que eviten que sean perjudicados. Hay experiencias de la organización de Empresa Amigas de la Niñez y la Adolescencia en Brasil y Argentina.

9.1 A nivel local.

1. La política a favor de las Niñas, Niños y la Adolescencia no puede verse aisladamente de lo que debe ser una verdadera descentralización del estado salvadoreño, en un proceso planificado y ordenado hacia los municipios. Las posibilidades de incrementar la inversión en niñez y adolescencia a nivel local requieren la desconcentración del presupuesto nacional.
2. Desarrollar y fortalecer de manera institucionalizada, políticas públicas dirigidas a la niñez y la juventud. En este marco de institucionalización es importante combinar cualquier mecanismo que lo permita; a nivel municipal puede ser a través de ordenanzas municipales que partan de decisiones de los Concejos Municipales. También puede ser por la definición de políticas públicas a favor de la Niñez y la Adolescencia tanto a nivel nacional como local. También con el establecimiento de marcos legales que sirvan de base para las políticas u ordenanzas.
3. La inversión en niñez y adolescencia debe partir de una priorización y definición en el marco de la planificación de lo local y definidos en procesos participativos, con la participación de las niñas, los niños y adolescentes. Acciones aisladas pueden llegar a tener poco impacto en el municipio, además de no tener un proceso de desarrollo local.
4. Establecimiento de una política gradual de incremento de los presupuestos municipales a favor de la niñez y adolescencia, partiendo de una definición clara de lo que se entiende por inversión en el sector.
5. La inversión en niñez y adolescencia es una obligación de toda la sociedad y en este sentido se debe potenciar el funcionamiento de programas que integren al gobierno central, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, el sector privado y las autoridades municipales. Algunos ejemplos nacientes pero positivos son los que han realizado varias municipalidades con los llamados Fondos de Contrapartida⁷², los cuales sobre la base de la concertación y el interés mutuo en el desarrollo de la localidad, aglutina a varios sectores con trabajo en territorio municipal, incluyendo la empresa privada, para crear un fondo de desarrollo. Estos fondos podrían funcionar sobre la base de orientarlos para fines más específicos como podría ser la niñez y adolescencia.
6. Promover la organización a todos los niveles municipales, con unidades técnicas, comisiones encargadas del sector, y también la promoción de la organización de los jóvenes, las niñas y los niños.

⁷² FUNDE. “Sistematización de dos experiencias: Fondo de Contrapartida para el Desarrollo de Soyapango (FONDESOY) y Asociación Quezalteca para el Desarrollo Sostenible”. Noviembre 2002

7. Articular todos los esfuerzos tanto locales, nacionales y regionales. Es necesario la coordinación e integración de los esfuerzos de la Cooperación Internacional, especialmente de la Ayuda Oficial para el Desarrollo.
8. Reestructurar el FISDL para crear dentro de él un Fondo de Inversión Social para la Niñez y la Adolescencia FISNA. El objetivo es que un alto porcentaje del fondo de desarrollo local que maneja el FISDL sea dirigido al desarrollo social para el mejoramiento de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescente, esencialmente en las zonas rurales. Este fondo tendría los siguientes objetivos:
 - a. Construir un Sistema Nacional descentralizado de Inversión Social en Niñez y Adolescencia.
 - b. Hacer realidad la ejecución de la PNDINA, así como la eventual ejecución, ante una aprobación, del código de la niñez y la adolescencia.
 - c. Fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración nacional del ISNA y de sus proyectos.
 - d. Promover la creación de redes locales de ejecución de políticas de atención y protección a la niñez y adolescencia.
 - e. Captar nuevos recursos nacionales e internacionales no reembolsables.
 - f. Puede funcionar como fondo semilla para apoyar la ejecución de proyectos de desarrollo social a favor de la infancia.
 - g. Los proyectos sociales deben potenciar el desarrollo infantil, mejorando la calidad de vida de los niños, las niñas y los adolescentes en salud, educación, nutrición, estimulación adecuada, agua y saneamiento y entretenimiento.
 - h. Proyectos productivos sostenibles que generan rentabilidad social a mediano y largo plazo.
9. Promover la asociación de las municipalidades que prioricen el desarrollo de la niñez y adolescencia. UNICEF ha impulsado en varios países el concepto de lo que se llama Alcaldes por la Infancia o Municipalidades Amigas de la Infancia. En El Salvador existe una iniciativa todavía inicial de lo que se ha llamado COMUNAES (Comité de Municipios Pro Niñez y Adolescencia de El Salvador), el cual necesita de la integración y el impulso de otros esfuerzos como los que realiza FUNDE y otras organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. Un comité de estos tendría por lo menos las siguientes funciones y objetivos importantes:
 - a. Desarrollar acciones de movilización política y social que sean capaces de influir en la política pública gubernamental dirigida a la infancia y la juventud.
 - b. Ser un espacio de articulación y de comunicación que fomenta el intercambio de experiencias municipales facilitando la identificación de puntos en común y posibles colaboraciones. Compartir las experiencias sobre apoyo a la niñez y adolescencia tanto las exitosas para generalizarse, como las malas experiencias para aprender lecciones.

- c. Influir sobre las políticas relacionadas con la educación, la salud y la asistencia social, haciendo de los niños y las niñas verdaderos protagonistas de las políticas municipales.
 - d. Debería crear un sistema de información y referencias, así como una base de datos sobre la infancia. Sistemáticamente debería elaborarse un informe de la situación de la niñez por municipio.
 - e. Crear el premio anual: "Municipio amigo de la infancia y adolescencia"
 - f. Realizar campañas a favor de la niñez y la adolescencia a nivel nacional y local.
 - g. Movilizar a la sociedad civil para que participe en el proceso de materialización de las políticas sobre la niñez y la adolescencia.
 - h. Definir el marco político y social en que debe concretarse la cooperación internacional en lo local en apoyo al desarrollo de la niñez y la adolescencia.
 - i. Fomentar porque en cada municipio de la de Red se impulsen procesos de autodiagnósticos participativos, elaboración de los planes de desarrollo infantil y la elaboración de presupuestos que incluyan el apoyo al sector.
10. Impulsar a través de COMURES una mayor sensibilización sobre el tema de niñez y adolescencia e impulsar plataformas de trabajo en conjunto en función del desarrollo de la niñez. El tema de niñez y adolescencia debe ser un punto obligado de discusión en cada una de las asambleas de COMURES y donde puedan definirse compromisos concretos a ser evaluados en las posteriores asambleas.

Para impulsar lo presentado anteriormente, se propone la conformación de una Mesa multi-institucional y pluralista, que tenga como objetivo central construir e impulsar propuestas concretas para trabajar el tema de inversión social en niñez y adolescencia. En esta mesa deben estar representadas las principales organizaciones, tanto públicas como privadas, que trabajan el tema de niñez y adolescencia, entre ellas los diversos Ministerios relacionados con el tema, las municipalidades, las ONG's, los partidos políticos y la cooperación internacional.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Alcaldía de Olocuilta. Informe de Rendición de Cuentas. Periodo del 1 de Enero al 30 de Septiembre 2004.. Octubre de 2004
2. CEPAL-UNICEF. "La Pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de Infancia". Documento preparado por la CEPAL y el UNICEF para la XI Conferencia de Esposa de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. México septiembre del 2002.
3. CEPAL-UNICEF. Las Necesidades de la Inversión en la Infancia para Alcanzar las Metas de la Agenda del Plan de Acción Iberoamericano. Secretaria de Cooperación Iberoamericana. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Septiembre de 2003.
4. Constitución de la República de El Salvador y sus reformas. Editorial Clásicos Roxil. 2da edición. 1997
5. Convención sobre los Derechos del Niño. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
6. Declaración de la III Cumbre Iberoamericana de Ministros de Economía y Finanzas. Panamá, Septiembre de 2000.
7. Declaración "Un mundo Apropiado para los Niños". Sesión Especial a favor de la Infancia. Nueva York, Mayo 2002.
8. Enríquez, Alberto y de Faria, Maria. "Niñez y Adolescencia: primeros pasos hacia la construcción de políticas municipales". FUNDE. Cuadernos de análisis y propuestas. Diciembre 2000.
9. FEPADE. "Los Jóvenes en situación de exclusión social. Caracterización de la Niñez y Adolescencia de 7 a 18 años". Diciembre 1997.
10. FUNDE-FUNDAUNGO. Análisis del impacto del FODES. COMURES 2002
11. Ganuza, E. A. León y P. Sauma. Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe: Analisis desde la perspectiva 20/20. CEPAL/PNUD.
12. Garnier, Leonardo. "Inversión Social: el costo de las oportunidades perdidas." UNICEF. Noviembre del 2004. Presentación en power point.

13. Gobierno de El Salvador. "Primer Informe sobre los avances en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio" (ODM). Comisión Presidencial para la Coordinación del Área Social. Mayo del 2004.
14. La Prensa Gráfica, miércoles 17 de noviembre de 2004.
15. La Prensa Gráfica. Viernes 11 de Febrero 2005.
16. Ministerio de Hacienda. ¿Cuáles son los principios del presupuesto? Enero 2005.
17. Moreno, Raúl y Escoto, Jorge. "El Derecho a la Educación de la Niñez y Adolescencia Trabajadora en el Presupuesto Nacional y Municipal". Save the Children Suecia. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2001.
18. Municipalidad de Tecoluca. Política Municipal para la Niñez y Adolescencia del Municipio de Tecoluca. Documento no editado. Noviembre 2004.
19. Municipalidad de Tecoluca. Informes de labores del año 2001, del 2002 e Informe Consolidado de las labores municipales del 2001 al 2003.
20. Municipalidad de Tonacatepeque Documentos consolidados presentados por el departamento de contabilidad del.
21. Municipalidad de Concepción Batres. Documentos Oficiales conteniendo los Presupuestos Municipales del Municipio de Concepción Batres. Dic 2004.
22. Municipalidad de Olocuilta. Documentos oficiales presupuestarios del Municipio de Olocuilta.
23. Municipalidad de Apopa. Documentos del departamento de contabilidad, Alcaldía de Apopa. Dic 2004.
24. Municipalidad de Acajutla. Presupuestos Municipales de Acajutla de los años 2001, 2002, 2003 y 2004.
25. Municipalidad de Comalapa. Documentos consolidados de los presupuestos municipales para los años 2001, 2002 y 2003.
26. Municipalidad de Chalatenango. Presupuestos oficiales de 2001 hasta el 2004.
27. Municipalidad de Jiquilisco. Presupuestos 2003 y 2004 Alcaldía de Jiquilisco.
28. Municipalidad de Soyapango. Presupuestos de Egresos 2001, 2002, 2003 y 2004.
29. Municipalidad de San Antonio del Monte. Presupuestos del 2001-2004

30. Ochoa, Maria Eugenia y Rodríguez, Gloria. "El desempeño fiscal durante el gobierno de Francisco Flores: Una encrucijada ineludible entre el endeudamiento, el déficit y una reforma fiscal concertada". Revista Alternativas para el Desarrollo No.89, FUNDE. Mayo-junio 2004. El Salvador CA.
31. Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. PNDINA. SNF. Noviembre del 2000.
32. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, PPDH. "Recopilación de Resoluciones e Informes especiales sobre la niñez y juventud". Enero 2004. San Salvador, El Salvador CA.
33. Rubio, Roberto. "Retos del nuevo gobierno: estado actual y perspectivas del crecimiento económico de nuestro país". Revista Alternativas para el Desarrollo No. 89, FUNDE. Mayo-junio 2004.
34. Salamanca, Laura. "Niñez y Presupuesto" documento borrador inédito. FUNDE. 2000.
35. Secretaria Nacional de la Familia. Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. Noviembre de 2001.
36. Segovia, Alexander. "Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador: El funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso". F&G Editores. Guatemala, 2002.
37. UNICEF. "Cambios recientes en la situación de la Niñez y la Mujer en El Salvador. 1998.
38. UNICEF. Situación Mundial de la Infancia. 2005
39. UNICEF. "Para financiar el desarrollo hay que invertir en los niños y las niñas". New York 2002.